JUSTIÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
Thamires Nayara Sousa de Vasconcelos
(Organizadores)

Atena
Editora
Ano 2021

Editora Chefe
Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Assistentes Editoriais
Natalia Oliveira
Bruno Oliveira
Flávia Roberta Barão
Bibliotecária
Janaina Ramos
Projeto Gráfico e Diagramação
Natália Sandrini de Azevedo
Camila Alves de Cremo
Luiza Alves Batista
Maria Alice Pinheiro
Imagens da Capa
Shutterstock
Edição de Arte
Luiza Alves Batista
Revisão
Os Autores

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Ano 2021

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Ano 2021

Ano 2021

Direito: justiça, políticas públicas e as relações entre estado e sociedade

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Bibliotecária: Janaina Ramos
Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Edição de Arte: Luiza Alves Batista
Revisão: Os Autores
Organizadores: Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
Thamires Nayara Sousa de Vasconcelos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598 Direito: justiça, políticas públicas e as relações entre estado e sociedade / Organizadores Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos, Thamires Nayara Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5706-719-2
DOI 10.22533/at.ed.192210801

1. Direito. I. Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de (Organizador). II. Vasconcelos, Thamires Nayara Sousa de (Organizadora). III. Título.

CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

Ano 2021

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa.

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Ano 2021

APRESENTAÇÃO

Em **DIREITO: JUSTIÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE**, coletânea de dezoito capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, se faz presente discussões de temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica inclusiva que impacta na construção de um estado democrático de direito genuinamente diverso e de/para todos.

Temos, nesse primeiro volume, três grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações. Neles estão debates que circundam estudos de direitos humanos; direito penal, sistema prisional e violência doméstica; além de sociedade e novas reflexões sobre o direito.

Estudos de direitos humanos traz análises relevantes sobre a Comissão Interamericano de Direitos Humanos, migração, mobilidade urbana e refugiados.

Em estudos de direito penal, sistema prisional e violência doméstica são verificadas contribuições que versam sobre acordo de não persecução penal, direito à saúde e cárcere, rebeliões, encarceramento da população negra, superpopulação prisional, porte e posse de arma, feminicídio e violência doméstica.

Sociedade e novas reflexões sobre o direito aborda questões como a visão da temática de direitos humanos perante estudantes, gênero, feminismo, democracia e sociedade patriarcal.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
Thamires Nayara Sousa de Vasconcelos

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

A ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO EXEMPLO DE APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 30/11/2020

Maíra Bogo Bruno
Faculdade de Ciências Jurídicas de Paraíso do Tocantins – FCJP
Palmas – Tocantins
http://lattes.cnpq.br/8644419833685003

RESUMO: O presente trabalho abordou sobre a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão), enquanto organismo internacional, como exemplo de aplicação do Direitos Administrativo Global. O objetivo foi demonstrar que atuação Comissão é um exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global. Para alcançar este fim, foram utilizados o método dedutivo e a técnica exploratória bibliográfica e documental. Foram alcançados os seguintes resultados: A Comissão exerce papel fundamental na solução amistosa de conflitos; e, o Direito Administrativo Global fornece um arcabouço de normas e princípios aplicáveis à atuação da Comissão. Diante disto, concluiu-se que, atuação da Comissão, tanto na função normativa como na jurisdicional, para resolver conflitos sobre Direitos Humanos entre Estados e indivíduos, é um exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global.
PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo Global. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Solução Amistosa.

THE PERFORMANCE OF THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS AS AN EXAMPLE OF THE APPLICATION OF GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW

ABSTRACT: This paper addressed the role of the Inter-American Commission on Human Rights (Commission), as an international body, as an example of the application of Global Administrative Rights. The objective was to demonstrate that the Commission's performance is an example of the application of Global Administrative Law. To achieve this, the deductive method and the bibliographic and documentary exploratory technique were used. The following results have been achieved: The Commission plays a key role in amicable conflict resolution; and, Global Administrative Law provides a framework of rules and principles applicable to the performance of the Commission. In view of this, it was concluded that the work of the Commission, both in the normative and in the jurisdictional function, to resolve conflicts on Human Rights between States and individuals, is an example of the application of Global Administrative Law.
KEYWORDS: Global Administrative Law. Inter-American Commission on Human Rights. friendly settlement.

1 | INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo da atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos como exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global surgiu do extenso debate

na doutrina pátria e internacional sobre o impacto das decisões da Comissão ao examinar petições e casos de violação da Convenção Americana de Direitos Humanos no âmbito interno dos Estados-Partes, em virtude da carência de mecanismos de execução das recomendações da Comissão e dos compromissos assumidos pelos Estados Partes.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um dos órgãos jurisdicionais do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e tem como principal função a promoção da observância e da defesa dos direitos humanos no continente americano.

O presente artigo se propõe a analisar a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos como exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global. Para tanto, inicialmente, será tratado do Direito Administrativo Global como fundamentação normativa para atuação da Comissão com base na mais abalizada doutrina sobre o tema, uma vez que este traz princípios e normas de cunho administrativo que impactam nas esferas normativa e jurisdicional das organizações internacionais, dos Estados e dos sujeitos privados. Em seguida, será traçada uma breve fundamentação jurídica da Comissão, com enfoque especial para a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Por fim, será feita uma análise do Caso 11.289 de solução amistosa entre José Pereira e o Brasil ilustra como a atuação da Comissão é um exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global.

A relevância do presente artigo se justifica na contribuição para o entendimento de como a atuação da Comissão no exame de petições e casos sobre violações dos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana se consolida como exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global, no que tange ao cumprimento das obrigações assumidas.

No presente artigo foi utilizada a metodologia da pesquisa jurídica, com técnica exploratória bibliográfica e documental, com enfoque preponderante de caráter qualitativo, com o objetivo de verificar o tratamento normativo e levantar posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema investigado, para fundamentar as conclusões alcançadas. O método de abordagem teórica foi o dedutivo, pois partiu da análise da fundamentação jurídica, dos ensinamentos doutrinários e da orientação jurisprudencial sobre o Direito Administrativo Global e a atuação da Comissão amistosa para estabelecer se sua atuação consiste num exemplo de aplicação do Direito Administrativo global.

2 I FUNDAMENTO JURÍDICO DA ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Convenção) no *caput* do art. 41 estabelece que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão) tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos” e na alínea “f” arrola como uma das suas funções e atribuições examinar às petições e outras comunicações que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção Americana por um

Estado Parte. (OEA, 1969).

Já no art. 44 concede “a qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização” o poder de apresentar à Comissão petições sobre violação dos Direitos Humanos nela protegidos. (OEA, 1969, não paginado).

A atuação da Comissão está regulamentada nos arts. 46 a 51 da Convenção. (OEA, 1969). Os arts. 46 e 47 estabelecem os critérios para admissibilidade e inadmissibilidade das petições ou casos sobre violação de Direitos Humanos. (OEA, 1969). O art. 48 descreve o procedimento para apreciação dos casos admitidos pela Comissão. (OEA, 1969). O art. 49 e 50 tratam sobre a solução amistosa e contenciosa de conflitos sobre violação de Direitos Humanos e o art. 51 atribui à Comissão a competência para decidir se pública ou não um relatório contendo sua opinião e conclusões sobre a petição ou caso submetido à sua consideração. (OEA, 1969).

Outro instrumento legal que trata sobre o tema é o Regulamento a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Regulamento da Comissão) que já no art. 1º a define como “um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria.” (OEA, 2013, não paginado).

Para promover a proteção dos direitos humanos, o Regulamento da Comissão no art. 40, 1 a 6, estabelece que a Comissão poderá se colocar à disposição das partes envolvidas para se tentar uma solução amistosa em qualquer etapa da petição ou caso (Art. 40, 1), estabelece que o início e o fim da tentativa de solução amistosa dependerão do consentimento das partes (Art. 40, 2), e que, se necessário, a Comissão poderá “atribuir a um ou mais dos seus membros a tarefa de facilitar a negociação entre as partes” (Art. 40, 3). (OEA, 2013).

Mas, se uma das partes decidir retirar-se da negociação do acordo, não concordar com sua aplicação ou não mostrar-se disposta a chegar a uma solução amistosa, a Comissão poderá dar por concluída sua intervenção no procedimento e dar andamento ao trâmite da petição ou caso (Art. 40, 4). (OEA, 2013). Se alcançada a solução amistosa a Comissão “aprovará um relatório que incluirá uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada” se verificar se ela expressa o compromisso de respeitar os direitos e liberdades e de garantir seu livre e pleno exercício assumidos pelos Estados na Convenção Americana (art. 40, 5). (OEA, 2013). Caso contrário, a Comissão dará prosseguimento à tramitação da petição ou caso (art. 40, 6). (OEA, 2013).

Analisado o mérito, a Comissão emitirá o relatório do caso, com as suas conclusões e, se for reconhecida a responsabilidade do Estado demandado, serão feitas recomendações para a reparação, cessação e não repetição das violações de direitos humanos (Art. 50). (OEA, 2013). Se, no prazo legal, as recomendações não forem acolhidas pelo Estado Parte, a Comissão poderá submeter o caso à apreciação da Corte Interamericana de Direitos

Humanos (Art. 51). (OEA, 2013).

Tanto nos casos de solução amistosa, como nos de análise de mérito, segundo o Regulamento da Comissão, esta pode elaborar cronogramas de atividades, solicitar informações adicionais sobre as circunstâncias do caso, realizar visitas in loco e audiências para ouvir as partes e testemunhas, realizar audiências públicas para ouvir os impactados e especialistas e analisar documentos. (OEA, 2013).

Assim, a Comissão exerce duas funções fundamentais para a solução dos conflitos sobre Direitos Humanos. Estabelece as normas para resolução de conflitos e fornece as bases do acordo de solução amistosa do conflito. Bem como, analisa as denúncias sobre Direitos Humanos contra os Estados Partes, promove o acordo entre as partes ou, na falta deste, emite o relatório de mérito, estabelecendo medidas de reparação dos direitos violados ao Estado Parte.

3 I O DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL COMO EMBASAMENTO NORMATIVO PARA A ATUAÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão) é um dos órgãos jurisdicionais do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (Sistema Interamericano) criado a partir da aprovação da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, durante a IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá em 1948. Com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Convenção Americana), assinada em São José da Costa Rica em 1969, o Sistema Interamericano consolidou seus fundamentos de afirmação do direito internacional dos direitos humanos na ordem interna dos Estados Partes e de prevenção de retrocessos nos direitos humanos reconhecidos em escala regional.

A atuação da Comissão pela aplicação do Direito Administrativo Global é reflexo das mudanças de paradigmas que vêm sofrendo o Direito Administrativo. Como exemplo tem-se a mudança de dois de seus paradigmas fundamentais:

> primeiro, a hierarquia (ou comando e controle) como um modelo de ordenamento interno e externo para as relações do direito administrativo e um método de governança; e, o segundo, a ligação intrínseca entre a ação administrativa, o Estado e o direito nacional. Ambos os elementos estão se dissolvendo com o surgimento de formas não hierárquicas de governança e de ações administrativas que não estão vinculadas ao território e ao direito nacional de um determinado Estado. (SCHILL, 2014, p. 17).

Essas mudanças de paradigmas fundamentais estão levando o Direito Administrativo a romper as fronteiras nacionais e a assumir uma abrangência jurídica transnacional, internacional e supranacional com relação ao impacto nas normas reguladoras e na atuação dos atores públicos e privados das relações administrativas. (SCHILL, 2014).

Nesse sentido, o Direito Administrativo Global por meio do seu universo instrumental de normas e princípios de cunho administrativo, que "regulam relações no espaço jurídico global, aplicadas por organizações transnacionais em que atuam Estados, organizações internacionais e sujeitos privados" (BITENCOURT, 2009, p. 09 e 10) tem contribuído grandemente para a solução de conflitos de direitos humanos pela Comissão.

Isto porque, "as normas internacionais foram estabelecidas em nível internacional, reservando-se o direito aos Estados de concordarem ou não com elas, bem como suas características obrigatórias e efeitos, que dependem de ratificação e aplicação interna" (KRISCH e KINGSBURY, 2012, p. 18 e 19). A concordância dos Estado Partes da Convenção Americana em respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos faz com que muitos conflitos de direitos humanos sejam resolvidos no âmbito da Comissão.

Heilman (2010, p. 113) ao tratar sobre da fisiologia do globalismo jurídico, cita a teoria de Cassese de que distingue dois tipos de organismos internacionais: os "compostos pelos Estados (ONU, OMC, UE, OEA, OTAN, OCDE e tantos outros), que desfrutam de uma independência funcional, inclusive há Estados que podem opor-se a outros dentro da organização; e os "organismos que não são formados por Estados, que possuem uma existência própria, ainda que os Estados intervenham de forma indireta". A Comissão como órgão do Sistema Interamericano faz parte do primeiro tipo de organismos internacional. E, ainda sob a teoria de Cassese, Heilman explica que as funções destes organismos internacionais

> podem ser delimitadas não apenas em concretizar passivamente os interesses dos Estados, mas desempenham um papel ativo influindo na reformulação das políticas dos Estados e no direito interno, por meio de três vias de atuação: a) permite aos Estados fazerem consultas ou questionamentos; b) dirige normas aos Estados, através de diretivas, regras, resoluções etc; c) constituem-se em um fórum de discussões e debates, sendo a conferência uma delas. (Cassese *apud* Heilman, 2010, p. 113).

Por fim, Heilman (2010, p. 113) esclarece que Cassese apresenta duas funções desenvolvidas pelo ordenamento jurídico global: normativa e jurisdicional. A função normativa compreende

> o complexo conjunto de princípios, costumes, tratados e pactos, além de outras normas expedidas por setores industrializados, mas que se destinam à comunidade internacional, tais como as concernentes ao direito comercial e aos contratos celebrados pelas firms law (corporate law making). (Cassese *apud* Heilman, 2010, p. 115).

Já na função jurisdicional, destaca-se o estabelecimento de "dispositivos e instrumentos criados pelo ordenamento jurídico global para dirimir conflitos e controvérsias" (CASSESE apud HEILMAN, 2010, p. 115) e o surgimento dos Tribunais Internacionais que, "formam uma espécie de sistema misto onde órgãos jurisdicionais e quase-jurisdicionais exercem o poder de solução dos conflitos de sua competência" (CASSESE apud

HEILMAN, 2010, p. 116) e "produzem, através das sentenças e das composições de arbitragem, um novo tipo normativo (judge-made law) com aplicação não somente em nível internacional, mas também, que produzem efeitos no espaço interno dos Estados" (CASSESE apud HEILMAN, 2010, p. 116).

Neste contexto, está inserida a Comissão, que tem competência para examinar às petições e outras comunicações que contenham denúncias ou queixas de violação dos direitos protegidos pela Convenção Americana, contra os Estados Partes do Sistema Interameriano e promover um acordo de solução amistosa ou realizar a análise do mérito do caso.

4 I EXEMPLO DE APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL PELA ATUAÇÃO COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O Caso 11.289 de José Pereira contra o Brasil, conforme Relatório de Solução Amistosa nº 95/03, ilustra como a atuação da Comissão é um exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global. José Pereira em 1987 foi atraído à Fazenda Espírito Santo localizada no sul do estado do Pará, por promessas fraudulentas de condições de trabalho feitas por um aliciador de serviço da fazenda. (OEA, 2003).

Lá, a realidade era diversa do prometido, Pereira e "outros 60 trabalhadores foram retidos contra sua vontade e forçados a trabalhar sem remuneração e em condições desumanas e ilegais" (OEA, 2003, não paginado). Em 1989, Pereira, acompanhado de outro trabalhador tentou fugir. Durante a fuga "José Pereira foi gravemente ferido, e que outro trabalhador rural foi morto" (OEA, 2003, não paginado).

Pereira, acompanhado de outro trabalhador conhecido por "Paraná", tentou fugir. (OEA, 2003). Durante a fuga, foram surpreendidos por uma emboscada planejada pelos ajudantes armados da fazenda e foram alvejados com projéteis de fuzil. Paraná foi morto no local. (OEA, 2003). Pereira, embora ferido na cabeça pelas costas, sobreviveu e se fingiu de morto. (OEA, 2003). Os ajudantes da fazenda crentes que ambos haviam morrido abandonaram os corpos em local ermo. Pereira caminhou até uma fazenda próxima, conseguiu socorro e denunciou o fato ocorrido a Polícia Federal. (OEA, 2003).

Transcorridos 5 anos sem que as autoridades brasileiras punissem os responsáveis pela violação dos direitos e liberdades individuais dos trabalhadores, em 1994, as organizações não governamentais *Human Rights Watch/Americas* e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) denunciaram o Brasil perante a Comissão solicitando que fosse declarada a violação dos artigos I (Direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa), XIV (Direito ao trabalho e a uma justa retribuição) e XXV (Direito de proteção contra prisão arbitrária) da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, bem como os artigos 1º (Obrigação de respeitar os direitos), 6º (Proibição da escravidão e da servidão), 8º (Garantias judiciais) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana sobre

Direitos Humanos (OEA, 2003).

As peticionárias afirmaram que casos como o de José Pereira são comuns no sul do Pará, que nos anos de 1992 e 93 a "Comissão Pastoral da Terra (CPT), organização de direitos humanos da Igreja Católica, registrou 37 casos de fazendas onde imperava o trabalho em condições de escravidão, que afetavam 31.426 trabalhadores" (OEA, 2003, não paginado).

Diante da decisão de admissibilidade da petição, do reconhecimento da sua reponsabilidade pelos fatos alegados e da publicação do relatório com conclusões e recomendações pela Comissão, em 2003, o Brasil celebrou seu primeiro acordo de solução amistosa, no qual se comprometeu a indenizar a vítima, a adotar medidas para prevenção, combate e erradicação do trabalho escravo, executar o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo e a empenhar todos os esforços para aprimorar a legislação penal sobre o trabalho escravo (OEA, 2003).

Em cumprimento ao acordo de solução amistosa, o Brasil criou políticas públicas para prevenção, combate e erradicação do trabalho escravo e, no que diz respeito ao aprimoramento das normas internas, a redação do artigo 149 do Código Penal Brasileiro (CPB), que tipifica o crime de Redução à condição análoga à de escravo, foi alterada de: "Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo: Pena - reclusão, de dois a oito anos", para a redação dada pela Lei nº 10.803/03:

> Redução à condição análoga à de escravo
>
> Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:
>
> Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.
>
> § 1º Nas mesmas penas incorre quem:
>
> I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;
>
> II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.
>
> § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:
>
> I – contra criança ou adolescente;

> II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem. (BRASIL, [2019], não paginado).

Além de definir o que significa a expressão “condição análoga a de escravo” (Art. 149, *caput*) a nova redação do Art. 49 do CPB traz situações que ensejam a aplicação da mesma pena (Art. 149, §1º) o que demonstra que o legislador penal se preocupou em enfatizar não somente a privação da liberdade do trabalhador, mas também as situações nas quais é impossível garantir a sua dignidade do trabalhador, segundo ensina VASCONCELOS e BOLZON (2008). Por fim, referida norma penal, estabelece também circunstâncias de aumento de pena (Art. 149, §2º).

Para assegurar a aplicação efetiva do artigo 149 do CPB, o STF pacificou a questão da competência para do conhecimento da ação penal do crime ao declarar no julgamento RE 398.041/PA que compete a justiça federal, nos seguintes termos:

> Ementa: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. REDUÇÃO Á CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. TRABALHO ESCRAVO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. CRIME CONTRA A COLETIVIDADE DOS TRABALHADORES. ART. 109, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. [...] Quaisquer condutas que possam ser tidas como violadoras não somente do sistema de órgãos e instituições com atribuições para proteger os direitos e deveres dos trabalhadores, mas também dos próprios trabalhadores, atingindo-os em esferas que lhes são mais caras, em que a Constituição lhes confere proteção máxima, são enquadráveis na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. Nesses casos, a prática do crime prevista no art. 149 do Código Penal (Redução à condição análoga a de escravo) se caracteriza como crime contra a organização do trabalho, de modo a atrair a competência da Justiça federal (art. 109, VI da Constituição) para processá-lo e julgá-lo. Recurso extraordinário conhecido e provido. (BRASIL, 2008, não paginado).

Esta alteração da lei pode parecer pequena, mas Gomes (2012, p.05) esclarece que ela

> significou uma nova interpretação político-cultural do fenômeno, já que o que se buscava era, além de demarcar o descumprimento dos direitos trabalhistas e civis (como a privação de liberdade), assinalava também um crime contra os direitos da pessoa humana. Seu combate ganhava assim aspectos distintos, dando mais força aos agentes governamentais. Seu combate ganhava assim aspectos distintos, dando mais força aos agentes governamentais. Força que seria aprofundada em 2006, quando o Superior Tribunal Federal, julgando questão que tramitava desde 2003, estabeleceu que cabia à Justiça Federal o julgamento de tais crimes, e não à Justiça Estadual que, por estar mais exposta aos interesses locais, podia ser alvo de cooptação ou até de cumplicidade.

A alteração legislativa e a inovação jurisprudencial, examinadas acima, evidenciam que a atuação da Comissão é uma ferramenta capaz de exemplificar a aplicação de Direito

Administrativo Global.

Isto porque, a Comissão realizou visita *in loco* ao Brasil, em novembro de 1995, oportunidade que foram ouvidos “advogados, defensores de direitos humanos, trabalhadores rurais, promotores de justiça, juízes locais, do Tribunal de Justiça Estadual e do representante do Ministério Público Federal” (OEA, 2003, não paginado), sobre o trabalho em condições análogas à escravidão na região, com enfoque neste caso específico; convocou várias audiências e reuniões de trabalho sobre o presente caso; em fevereiro de 1999, declarou o Estado brasileiro responsável e fez as recomendações pertinentes ao Estado. (OEA, 2003).

Posteriormente, a Comissão se colocou à disposição das partes para tentativa de solução amistosa, para a qual, foram realizadas reuniões de trabalho e audiências. Em outubro de 2003, foi celebrada uma nova reunião de trabalho, na qual as partes apresentaram formalmente à Comissão o acordo de solução amistosa (OEA, 2003).

A resolução do conflito teve como base normas internacionais reconhecidas pelo Estado brasileiro – Convenção Americana e Regulamento da Comissão – e, embora não existindo meios contundentes de execução, o acordo foi cumprido pelo Governo brasileiro, para evitar uma maior exposição de seu desrespeito aos direitos humanos internacionalmente protegidos, o que macularia sua imagem perante a comunidade internacional, podendo causar severos danos políticos e econômicos ao Brasil. (OEA, 2003).

A Comissão, por meio do universo instrumental normativo e principiológico do Direito Administrativo Global, atuou tanto numa função normativa – ao estabelecer normas para a solução do conflito entre os envolvidos e para a reparação dos direitos violados –, como numa função jurisdicional – ao aproximar as partes para negociação, mediar a transação entre elas e formalizar um acordo de solução amistosa, atribuindo direitos e deveres para as ambas.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou verificar se a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no exame de petições ou casos de violações dos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana configura um exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global.

A análise dos posicionamentos doutrinários sobre o Direito Administrativo Global, associada ao estudo da fundamentação jurídica da atuação da Comissão e do Caso 11.289 de José Pereira contra o Brasil, demonstrou que a atuação da Comissão consiste num exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global, pois este confere à Comissão, enquanto organização internacional, o direito de atuar tanto na esfera normativa, como na jurisdicional dos Estados Partes.

Na esfera normativa, a Comissão recebe denúncias de violação de Direitos Humanos

contra os Estados Partes e, após análise da questão, se houver acordo para resolução do conflito, emite o Relatório de Solução Amistosa, conferindo direitos e deveres para as partes e estabelecendo sanções para quem descumpri-lo.

Se o Estado Parte violador não cumprir o acordado ou se não houver acordo, a Comissão exerce sua função jurisdicional, analisa o caso e emite o Relatório de Mérito, estabelecendo uma série de medidas para que o Estado Parte violador repare as violações aos Direitos Humanos. Se o Estado Parte violador não tomar as medidas estabelecidas, a Comissão encaminha o caso para julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para o bom andamento do cumprimento do acordo ou da adoção das medidas impostas, a Comissão pode realizar cronogramas de implementação, audiências públicas, reuniões de trabalho com as partes, visitas in loco de acompanhamento e revisão dos termos do acordo, análise de relatórios de governos, de órgãos regionais e organizações da sociedade civil etc.

Assim, conclui-se que a atuação da Comissão é um exemplo de aplicação do Direito Administrativo Global, sendo que este favorece a negociação de acordos de solução amistosa e o cumprimento de seus termos pelas partes, bem como a análise de mérito e a adoção da medidas de reparação pelos Estados Partes, uma vez que estes de discricionariedade para concordarem ou não com as leis internacionais propostas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Institui o Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 15 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003**. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.803.htm. Acesso em: 15 de out. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário: Re 398041 PA**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Silvio Caetano de Alameda. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 30 de novembro de 2006, Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 de dezembro de 2008. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14730398/recurso-extraordinario-re-398041-pa. Acesso em: 14 de out. 2020.

BITENCOURT, Eurico Neto. **Direito Administrativo Transnacional**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. n.º 18, maio/junho/julho de 2009. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=375. Acesso em: 12 de out. 2020.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **Repressão e mudanças no trabalho análogo a de escravo no Brasil**: tempo presente e usos do passado. Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 32, n. 64, p. 167-184, dec. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbh/v32n64/10.pdf. Acesso em: 12 out. de 2020.

HEILMANN, Maria de Jesus Rodrigues Araújo. **Globalização e o novo direito administrativo**. Curitiba: Juruá, 2011.

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico; STEWART, Richard. **The emergence of global administrative law**. New York: Institute for International Law and Justice/NewYork University School of Law. Working papers 2004/I, p. 02-47. Disponível em: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1361&context=lcp. Acesso em: 10 de out. 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADO AMERICANOS (OEA). Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório Nº 95/03.** Caso 11.289. Solução Amistosa. José Pereira. Brasil. 24 de outubro de 2003. Disponível em: http://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm. Acesso em: 14 de out. de 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADO AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** 22 de novembro de 1969. Disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso 12 de out. de 2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADO AMERICANOS (OEA). **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 22 de março de 2013. Disponível em https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/RegulamentoCIDH2013.pdf. Acesso em: 12 de out. de 2020.

SCHILL, Stephan W. **Abordagens jurídicas transnacionais sobre direito administrativo:** a conceituação dos contratos públicos na globalização. Trad. Thalia Cerqueira. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 268, p. 13-53, jan./abr. 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/50733/56901. Acesso em: 10 de out. de 2020.

CAPÍTULO 2

OFENSA A CONVENÇÃO SOBRE O DIREITO DAS CRIANÇAS COMETIDA PELOS ESTADOS UNIDOS: A SEPARAÇÃO DE FAMÍLIAS COMO POLÍTICA DE RETENÇÃO A MIGRAÇÃO

Data de aceite: 04/01/2021

Newton Teixeira Carvalho
Instituto Univerditario Italiano de Rosario
Membro da Banca de Orientação de Projetos de Dissertação e de Tese dos programas de Mestrado e Doutorado das Universidades da Argentina, Portugal e Estados Unidos, em parceria com o IESLA- Instituto de Educação Superior Latino-Americano
http://lattes.cnpq.br/7135224852248500

Renata Cristina Araújo
Escola Superior Dom Helder Câmara
Tribunal de Justiça de Minas Gerais (13ª Câmara Civil)

RESUMO: Migrar é uma ação inerente ao homem, contudo, após as divisões territoriais, essa atividade foi limitada. Nos últimos anos, o fluxo migratório foi intensificado ante os abusos cometidos pelos Estados. É nesse contexto que políticas são criadas para impedir que imigrantes adentrem seus territórios, com a justificativa que a presença deles pode desestruturar o país, levando-os ao caos, pois são perigosos. Dentre as políticas mais recentes está a de Tolerância Zero, realizada pelos Estados Unidos, cujo foco foi a separação de pais e filhos que entravam ilegalmente no país. Por afrontar os Direitos Humanos e, em especial, os direitos das crianças, essa política é o objeto da presente pesquisa.
PALAVRAS-CHAVE: Migrantes, direitos humanos, estado, crianças, família.

ABSTRACT: Migration is an action inherent to man, however, after territorial divisions, this activity was limited. In recent years, the migratory flow has intensified due to the abuses of the states. It is in this context that policies are created to prevent immigrants from entering their territories, with the justification that their presence can disrupt the country, leading to chaos, because they are dangerous. Among the most recent policies is that of Zero Tolerance, carried out by the United States, which focused on the separation of parents and children who entered the country illegally. As it challenges human rights and, in particular, the rights of the child, this policy is the subject of this research.
KEYWORDS: Migrants, human rights, state, children, family.

1 I INTRODUÇÃO

A Convenção de Direitos das Crianças é conhecida como o instrumento dos Direitos Humanos mais aceitos na história, com a adesão de 196 países. Adotada em 20 de novembro de 1989 pela assembleia geral da Organização das Nações Unidas (ONU), entrou em vigor em 2 de setembro de 1990.

Pautados pelos princípios norteadores da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quais sejam, liberdade, justiça e paz social que, por sua vez, fundamentam-se na ideia de dignidade humana, a convenção teve por objetivo fortalecer a proteção à família, com destaque na defesa da dignidade individual

e, por conseguinte, das crianças. Por conseguinte, foi elaborado um texto em que visa proteger as crianças em todos os seus estágios. Importante salientar, desde já, que o conceito de criança estende-se até os 18 (dezoito) anos de idade.

Não há dúvidas que a proteção às crianças é de suma importância para os Estados membros, primeiramente por serem elas indefesas e, além disso, representam o futuro de todas as nações. Por extensão, a proteção à família torna-se mecanismo de defesa do menor, considerando que é no seio principalmente das entidades familiares que os menores se realizam e são protegidos.

Com efeito, a manutenção dos laços familiares, o contato com os pais ajuda na formação do ser humano, o que remete a ideia de dignidade. Seguindo essa linha, a violação à convivência familiar é uma falta grave aos olhos da Convenção dos Direitos das Crianças e, consequentemente, aos Direitos Humanos.

Ocorre que, apesar do brilhantismo do texto da convenção, ofensas aos direitos da criança e da família continuam a ocorrer, como é o caso da atual política antimigração dos Estados Unidos que impõe sanção às pessoas que tentam ingressar ao país, de forma ilegal, a separação das crianças de seus pais. Tal medida vai de encontro a diversos artigos dos Direitos da Criança. Interessante pontuar que, apesar da ampla adesão dos países à Convenção de Direitos das Crianças os Estados Unidos foi um dos países que não aderiram àquele necessário instrumento normativo.

E, consequência desta política americana, alheia à Convenção de Direitos das Crianças, cerca de 2500 crianças foram separadas dos pais e devolvidas, após decisão judicial, apenas 1800 crianças, o que significa ter 700 crianças ainda longe do lar, longe da família.

Ante o exposto, este trabalho objetiva analisar como a construção dos Estados Nacionais influenciam na ofensa aos direitos humanos dos migrantes e, em específico, os direitos das crianças, perpassando pela construção do estado e a efetividade dos direitos humanos para solucionar o caso em questão. Para isso utiliza-se da abordagem qualitativa, uma vez que busca-se analisar um fenômeno ocorrido, pretendendo achar os motivos que levaram a sua ocorrência

No que tange ao objetivo estipulado, pretende-se realizar uma pesquisa descritiva e exploratória, pois preocupa-se com as razões que favorecem a existência do problema. Assim, a presente pesquisa objetiva encontrar fundamentação teórica para a existência do fenômeno.

Para isso, será utilizado para organização o método hipotético-dedutivo por meio de revisão bibliográfica, documental e legislativa, haja vista que o presente trabalho pretende encontrar uma conclusão geral para uma questão frequente.

2 | O NACIONALISMO COMO INSTRUMENTO DE EXCLUSÃO

2.1 A ideia de “nós” versus “eles” como justificativa à ofensa dos direitos humanos

A Convenção Internacional de Montevidéu de 1933 estabelece, em seu artigo 1º, os requisitos para que seja reconhecido um Estado, são eles: população, território, governo e capacidade de entrar em relação com outros países.

Apesar de essa lei estabelecer tais requisitos a doutrina especializada considera que o Estado é caracterizado quando estiver presente três requisitos, quais sejam: nação, território e soberania. De certo modo, o que fizeram foi unir governo e capacidade de entrar em relação em outros países, denominado-os de soberania. Certo é que, presente esses três requisitos, estabelece-se uma relação de ¨eles e nós¨.

Entende-se por ¨nós¨ os nacionais, aqueles para os quais os direitos internos se destinam e que o Estado deve ocupar-se de sua defesa/ proteção. Por ¨eles¨ entende-se aqueles cujo Estado não está vinculado diretamente, isto é, aqueles cujo a obrigação de defesa não nasce por ser ele um nacional, mas por uma convenção ou acordo internacional. Não há, portanto, uma obrigatoriedade proveniente do direito interno.

Observa-se que o Estado pode ser responsável pela defesa dos não nacionais. Para isso é necessário que seja utilizado o poder de relacionar-se com outros Estados e assinar acordos de proteção, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por meio dessa declaração, os Estados que o assinaram deveriam proteger todas as pessoas, sem fazer nenhum tipo de distinção, com fulcro na dignidade da pessoa humana. A partir de então, todos os Estados participantes deveriam criar meios de defesa, com base no texto da declaração.

> A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, em promover o respeito a esses direitos e liberdades e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, em assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros quanto entre os povos dos territórios sob a sua jurisdição.

Esta declaração marcou a história, pois visava proteger todas as pessoas, ultrapassando a barreira criada pelo trinômio: nação-território-soberania. Após o horror vivenciado nos períodos compreendidos entre as grandes guerras do século XX, o mundo necessitava de algo que desse segurança de que aquilo não viria a acontecer novamente. Assim, a declaração foi o mecanismo criado com tal escopo. Porém, apesar do seu texto digno de aplausos, ofensas aos direitos humanos continuaram a existir. Países que se propuseram a cumprir o estabelecido na declaração continuaram a perpetuar a violência contra certos grupos, principalmente contra pessoas externas, como é o caso dos migrantes

e refugiados.

> Durante dois séculos da história moderna, as pessoas que não conseguiam transformar-se em cidadãos — os refugiados, os migrantes voluntários e involuntários, os "deslocados" tout court — foram naturalmente assumidas como um problema do país hospedeiro e tratadas como tal. (BAUMAN, 2003, p.113)

A visão pejorativa daqueles que não eram internos continuou a vigorar. A presença deles é considerada um perigo aos internos e, por isso, os governos deveriam se posicionar no sentido de não permitir suas entradas nos países pretendidos pelos migrantes e refugiados. Políticos continuam eleitos consequência de um iscurso excludente. Quanto mais severos os discursos, mais bem quistos são os candidatos.

> Com efeito, em todo o mundo submetido a governos democraticamente eleitos a frase "serei duro com o crime" transformou-se num trunfo, mas a mão vencedora é quase invariavelmente uma combinação da promessa de "mais prisões, mais policiais, sentenças maiores" com o juramento de "não à imigração, aos direitos de asilo e à naturalização". (BAUMAN, 2003, p. 101)

Utilizando-se de um nacionalismo extremo, que ignora os nãos nacionais, reforçada foi a ideia de que, para a proteção interna era preciso que certos grupos se mantivessem longe do território. A presença deles desestabiliza o trinômio estado-território-soberania e gera instabilidade. São vistos, por consequência, como inimigos dos "nacionais.".

A justificativa para uma postura discriminatória, antes mencionada, é a de que os Direitos Humanos seriam respeitados, porém haveria uma seleção das pessoas a quem se aplicariam. Os internos, por óbvio, deveriam ter a sua dignidade protegida, os demais só seriam protegidos se não fossem uma ameaça. Como os migrantes e refugiados eram vistos como ameaça, não poderiam ficar a cargo dos Estados suas proteções. No fundo, os nacionais são os que compõem as raças puras, de triste memória e ainda vigente, disfarçada e eufemisticamente, em pleno século XXI.

Exemplo mais significativo da política de contenção à migração ocorreu nos Estados Unidos da América, após o atentado de 11 de setembro de 2001. A ideia de que os estrangeiros eram perigosos foi promovida mundo afora. Para BAUMAN (2003) os Estados Unidos conseguiu com o atentado achar uma justificativa racional para a exclusão dos migrantes, fato que fez com que outros países comprassem esse discurso e passassem a utilizá-lo também.

A principal questão é que, paralelo às políticas que reforçam as barreiras, encontram-se pessoas em estado vulnerável, seja por conta da desestabilidade causada pelo pós-guerra, ou por outros motivos de políticas internas dos seus países, que acabam reforçando a migração. Pessoas que não veem seus países como protetores, mas sim como ofensores e, por isso, saem em busca de uma vida melhor. Porém, o que encontram é a hostilidade.

> Nesta terra fatiada em Estados soberanos, os sem-teto são também sem-

> direitos, e sofrem, não por não serem iguais perante a lei, mas porque não existe lei que se aplique a elas e nas quais possam se pautar, ou a cuja proteção possam recorrer, em seus protestos contra a rigorosa condição a que foram submetidos. (BAUMAN, 2003, p. 107)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, na prática, não conseguiu quebrar as barreiras impostas pela constituição do que é Estado, perpetuando a situação de limbo nos quais milhares de pessoas vivem, esperando que os Estados os reconheçam como sujeito de direitos, não dos direitos humanos, mas dos seus direitos internos. O que ocorreu foi a interiorização dos direitos humanos. Passou a ser um direito que, se não reconhecido pelo Estado soberano, não existe.

> O cidadão possui direitos e deveres na medida em que pertence á vontade comum e ao Estado.O estrangeiro não é um cidadão.Ele não tem direitos porque não faz parte do Estado e é um ser humano inferior porque não é um cidadão[...]O estrangeiro é a lacuna entre homem e cidadão.O sujeito moderno é o cidadão ,e a cidadania garante os requisitos mínimos necessários para um ser homem,um ser humano Nós nos tornamos humanos através da cidadania,e a subjetividade é baseada na lacuna,na diferença entre homem universal e cidadão do Estado (DOUZINAS,2009)

Como bem exposto por DOUZINAS, há uma barreira que separa o homem universal e o cidadão do Estado. Este é real na medida em que o Estado o reconhece, aquele é abstrato, pois não é reconhecida a sua condição de homem pelo Estado. Conclui-se, portanto, que o sujeito de direito é o sujeito do Estado.

E por tal razão que Giorgio Agamben, após demonstrar a ambiguidade da noção de "cidadania", já pontada por Rousseau, acaba por afirmar que há uma necessidade, a partir da primeira guerra mundial, de uma "desnaturalização" e de uma "desnacionalização", considerando o grande número de refugiados existente e também que,

> Fascismo e nazismo são, antes de tudo, uma redefinição das relações entre o homem e o cidadão e, por mais que isto possa parecer paradoxal, eles se tornam plenamente inteligíveis somente se situados sobre o pano de fundo biopolítico inaugurado pela soberania nacional e pelas declarações dos direitos.". (AGAMBEN, 2002,P. 137).

Com efeito, com os refugiados se que questionar "a continuidade entre homem e cidadão, entre nascimento e nacionalidade, eles (os refugiados) põem em crise a ficção originária da soberania moderna." (GAMBEN, 2002. P;. 138).

3 I OS MIGRANTES ILEGAIS

3.1 A atual situação de migração dos Centro-Americanos

O Triângulo Norte, da América do Sul, como ficou conhecido os três países, quais sejam: Guatemala, Honduras e El Salvador são uma das regiões mais violentas do mundo,

segundo a Organização Mundial das Nações Unidas. O medo da violência cumulado com a extrema pobreza em que a população desses países vivem, fazem com que o fluxo migratório da região seja intenso, na procura de melhores dias.

Esses migrantes vêm nos países situados ao norte da América uma possibilidade de mudança de vida e, por esse motivo, partem rumo a eles. Segundo dados do International CRISIS GROUP, em 2015 “o México retornou 166.000 da América Central, incluindo cerca de 30.000 crianças e adolescentes, enquanto os EUA deportaram mais de 75.000” (2016). Esse número vem crescendo ao longo dos anos e motivando políticas de contenção migratória, mais rigorosas no México e nos Estados Unidos.

Fruto de um legado de instabilidade política e conflitos armados ocorrido nas décadas de 70 e 80, os países do Triângulo Norte perpetuam a violência. Apesar de instauradas políticas democráticas, com o intuito de dar segurança à população, esses países não tiveram êxito, considerando que ainda contavam com grupos fortemente armados e com um comércio de drogas em ascensão, fato que fez crescer o tráfico organizado e, consequentemente, a permanência da insegurança.

> El Salvador se tornou o país mais violento do hemisfério ocidental em 2015, com uma taxa de assassinatos impressionante de 103 por 100.000 pessoas, enquanto Honduras sofreu 57 por 100.000 e Guatemala 30 por 100.000. Os jovens são os mais vulneráveis à violência, como perpetradores e vítimas. A proporção de vítimas de homicídio com menos de vinte anos em El Salvador e Guatemala é maior do que em qualquer outro lugar do mundo. (CRISIS GROUP, 2016)

Devido à proximidade das fronteiras, os migrantes centro-americanos utilizam-se do território mexicano para chegarem aos Estados Unidos. Estima-se que cerca de 400.000 (quatrocentos mil) pessoas cruzam a fronteira sul mexicana, por ano, advindas do Triângulo Norte.

A travessia é feita por meio de contrabando comandado por grupos de cartéis ou por coiotes, pessoas de confiança da população, que cobram uma taxa modesta. A travessia com a ajuda de membros dos cartéis apresenta um duplo perigo. O primeiro decorre dos próprios membros dos cartéis, pessoas violentas e que utilizam dos migrantes como meio para transferir drogas. O segundo decorre do meio de transporte, chamado “La Bestia”, os trens. Essa é a forma menos utilizada, pois é mais cara economicamente é fortemente vigiada pela polícia e, além disso, devido a velocidade dos trens, é mais perigosa. Calcula-se que mais de 100 migrantes perderam pessoas no ano de 2012 (CRISIS GROUP, 2016).

Já os coiotes apresentam-se como uma forma mais barata e mais confiável aos migrantes. A estrutura criada por eles conseguem passar pelas fronteiras mais de 200 pessoas, porém realizam a travessia em grupos pequenos.

> Alguns migrantes dizem que essas redes cobram de US $ 5.000 a US $ 7.000 para chegar aos EUA. Esse preço geralmente inclui três tentativas, no caso

> de o cliente ser detectado pelo INM e deportado. Migrantes com bolsos mais profundos - como asiáticos que tentam entrar nos EUA a partir do México - podem pagar o dobro ou o triplo. As famílias da América Central juntam recursos e se endividam para enviar crianças e mulheres por rotas mais seguras, pagando pela viagem de carro ou ônibus, às vezes com documentos falsos. O preço mais alto pode até incluir uma garantia de que a criança será entregue a um membro da família. Para pagar essa dívida, outros membros da família podem se sentir impelidos a fazer a mesma jornada.(CRISIS GROUP, 2016)

O fato de ser uma opção melhor entre as existentes não quer dizer que seja menos arriscada, eis que todas as formas apresentam perigo. Muitos migrantes, que não conseguem pagar as dívidas, são sequestrados.

A Comissão Nacional de Direitos Humanos, situado no México, aponta cerca de 11.000 (onze mil) sequestros no ano de 2013. Como essas pessoas não fazem os procedimentos legais para a migração, muitos são sequestrados e as autoridades locais não ficam sequer sabendo.

Assim como as pessoas sequestradas não conseguem ser protegidas pelas autoridades, por falta de informação, muitas também são vítimas de tráfico de pessoas.

> Um estudo recente apontou o número de vítimas sexualmente exploradas na Guatemala em 48.500, estimando que para cada caso relatado havia 30 vítimas escondidas. Estudos, com base nos relativamente poucos casos investigados, sugerem que dois terços são do sexo feminino. Os adolescentes, entre doze e dezessete anos, são os mais vulneráveis, embora os traficantes às vezes recrutem crianças ainda mais jovens. No México, as estimativas de vítimas de tráfico sexual variam de 50.000 a 500.000. Estimativas oficiais conservadoras estimam o número de crianças exploradas em 16.000. Um estudo estimou o total em cerca de 70.000, incluindo cerca de 50.000 menores explorados nas regiões fronteiriças. (CRISIS GROUP, 2016)

Percebe-se que estas pessoas, já vulnerabilizadas pelas situações vivenciadas em seus países, sem proteção de seus direitos, escolhem uma alternativa que também apresenta riscos. Embarcam em uma jornada incerta e perigosa, com o sonho de uma vida melhor.

3.2 A política Norte-Americana de restrição as migrações

O histórico de políticas anti-migratórias norte-americana é extenso e, junto com ela há as violações dos direitos humanos.

Com o intuito de conter a migração ilegal os Estados Unidos promulgou, em 1952, o Ato de Imigração e Nacionalização. Tal Ato diz que toda pessoa que entrar em solos americanos, de forma ilegal, estará perpetrando infração, podendo ser julgado pelo tribunal americano e, caso condenada, poderá ser deportada.

Além desse Ato, as políticas migratórias norte-americanas baseiam-se no respeito ao Acordo Flores de 1997. Trata-se de uma decisão judicial da Suprema Corte Norte

Americana, a impedir que crianças sejam mantidas reclusas por mais de 20 (vinte) dias, devendo ser alocadas com seus parentes próximos, até que sejam julgados por crimes de imigração ilegal. Tal decisão preserva a família, por meio da imagem da criança, assim, caso os pais fossem acusados, um deles, não poderia ser retido, pois tinha que cuidar do filho e, portanto, aguardava o julgamento em liberdade.

Essa decisão tornou-se um empecilho às políticas de retenção migratória. Portanto, foi solicitada pelo ex presidente Barack Obama, quando do seu governo, que fosse revista e, atualmente, o presidente Donald Trump tenta o mesmo, para que possa cumprir suas promessas de governo.

Durante o governo do Presidente Barack Obama ocorreu o maior número de deportação da história norte americana. Segundo o Departamento de Segurança Nacional Norte Americano, foram cerca de 3 (três) milhões de deportações entre 2009 e 2016. Contudo, as deportações visavam as pessoas condenadas por crimes de cunho mais grave, como homicídio, estupro e roubo.

Em 2014, quando o fluxo migratório começou a crescer consideravelmente, o então presidente Barack Obama criou centros de detenções para as famílias que migravam ilegalmente, para que lá ficassem até que o processo fosse concluído. Porém, decisão judicial baseada no Acordo Flores impediu que essa situação se perpetuasse por mais de 20 dias, mesmo estando as crianças com os pais delas. Após a decisão, as famílias eram liberadas.

O atual presidente norte americano, Donald Trump, teve como sua principal propaganda política o reforço das políticas migratórias, prometendo até mesmo a construção de muros. O muro de Berlim não serviu como exemplo de falta de humanidade, de civilização e de solidariedade.

Em 2018 Trump instaurou a política de Tolerância Zero, com o objetivo de impedir a entrada de migrantes, através da coerção. Passou então a separar pais e filhos, deixando as crianças em abrigos, por períodos indeterminados, indo contra o Acordo Flores, enquanto os pais destes menores eram presos. Mais uma vez, com fundamento no Acordo, o Tribunal norte americano fez cair a decisão do presidente, impedindo que as crianças ficassem separadas dos pais por período superior a 20 dias.

De acordo com o relatório mundial de 2018, realizado pela Human Rigths Watch, mais de 2.500 famílias foram separadas à força, na fronteira dos EUA, depois que os pais que viajavam com suas crianças se tornaram alvos de processos criminais pelo governo Trump. Mesmo após a decisão judicial, cerca de 900 crianças ainda encontram-se separadas dos pais delas. .

A ofensa aos direitos da criança é realizada a partir do discurso ofensivo aos migrantes. O desrespeito aos direitos humanos estende-se aos indefesos.

4 I OS DIREITOS DA CRIANÇA

4.1 A convenção dos direitos das crianças

A preocupação com o direito das crianças surge no final do século XIX. Com as revolução industrial, a mão de obra das crianças se apresentavam como uma alternativa barata e mais ágil. Contudo, as condições precárias de trabalho as colocavam em risco e comprometiam suas saúdes. Foi nesse contexto que iniciaram os movimentos para que as crianças fossem protegidas, eis que eram seres indefesos e, além disso, representavam o futuro. Pensando nisso, os órgãos internacionais começaram a proteger as crianças.

A Organização Internacional do Trabalho foi o primeiro órgão a destinar, em suas convenções, artigos sobre a proteção das crianças. Em 1919 as convenções se preocuparam com a utilização de mão de obra pueril e, em consequência, ocorreu a limitação da idade mínima para trabalhar e a proibição dos trabalhos noturnos.

> Art. 2 — As crianças menores de 14 anos não poderão ser empregadas, nem poderão trabalhar, em empresas industriais públicas ou privadas ou em suas dependências, com exceção daquelas em que unicamente estejam empregados os membros de uma mesma família. (OIT, 1919) Art. 2 — 1. Fica proibido empregar durante a noite pessoas menores de 18 anos em empresas industriais públicas ou privadas, ou em suas dependências, com exceção daquelas em que unicamente estejam empregados os membros de uma mesma família, salvo nos casos previstos, a seguir: 2. A proibição do trabalho noturno não se aplicará às pessoas maiores de 16 anos empregadas nas indústrias mencionadas a seguir, em trabalhos que, em razão de sua natureza, devam necessariamente continuar dia e noite: (OIT,1919)

Após a Primeira Guerra Mundial, várias crianças ficaram órfãs. Nesse contexto, surgiram movimentos para que elas fossem apadrinhadas. A iniciativa mais conhecida, e que virou a principal organização em defesa das crianças e adolescentes, foi a Eglantyne Jebb, a “Associação Internacional Salve as Crianças”[3]. Foi sob pressão da Eglantyne Jebb que, em 1924, foi criada a Declaração de Genebra.

A Convenção de Genebra, ao contrário da OIT, criou uma proteção mais ampla os menores. Enquanto a OIT se preocupou com as crianças trabalhadoras, a Convenção de Genebra se preocupou com todas as crianças.

> (a) Toda criança deve receber os meios necessários para seu desenvolvimento normal; (b) Devem ser as primeiras a receber socorro em tempo de dificuldade; (c) Ter a possibilidade de ganhar o seu sustento e ser protegida de toda forma de exploração; (d) Deve ser educada de modo a ver que seu talento também pode ajudar outras pessoas (OIT, 1919).

Percebe-se que, além da preocupação com a exploração no âmbito do trabalho (b), o texto preocupou-se com o futuro das nações, projetadas na imagem dos menores (a, c e d).

Apesar dos primeiros passos dados, tais convenções não conseguiram dar a

característica de sujeito de direito às crianças. Foi só em 1948 que a Organização das Nações Unidas passou a preocupar-se com tal característica, por meio da Declaração Universal dos Direitos dos Homens.

O texto da Declaração dos Direitos dos Homens sofre alteração, em 1959, para considerar aos menores como sujeitos de direitos, carecedores de proteção e de preocupação por parte de todos os países. .

O advento da Declaração dos Direitos da Criança e do Adolescente indicou dez princípios norteadores e necessários para que políticas públicas fossem estabelecidas pelos países que o assinaram.

Por fim, foi criada, em 1989, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, a mais importante legislação internacional sobre o assunto, equiparando-se à Declaração Universal dos Direitos dos Homens, preocupando-se, necessariamente, com a proteção das crianças, através do reconhecimento da importância dos entes familiares para o desenvolvimento dos incapazes, conforme exposto no preâmbulo: “Reconhecendo que a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer no seio da família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão;”(ONU, 1989).

A inovação dessa Declaração foi o seu poder coercitivo, para implementá-la. A partir da adesão dos países a este instrumento normativo internacional, o seu não cumprimento enseja a imposição de sanções. Aludida Convenção sobre Direitos das Crianças é o instrumento de proteção aos Direitos Humanos mais aceitos no mundo, contando com a assinatura de 196 países.

4.2 A ofensa aos direitos das crianças cometida pelos Estados Unidos

Apesar de ser o instrumento de defesa aos Direitos Humanos mais aceitos no mundo, os Estados Unidos se recusou a assinar a Declaração dos Direitos das Crianças. Este fato passa a ser preocupante, ante as ofensas aos direitos perpetrados por esse país, como forma de contenção migratória. Ao não aderir tal Declaração tais ofensas perpetuam, impunemente.

Em 2016, com a vitória do Presidente Donald Trump, cujo plano político se baseava em ações extremas de contenção a migração, ouvia-se falar, constantemente, sobre a construção de muros. Contudo, essa política encontrou barreiras no próprio governo.

Instituiu-se assim, a política de Tolerância Zero, sendo determinado que as famílias que entrassem de forma ilegal no país fossem detidas, sendo os filhos separados dos pais. Em consequência, mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) famílias foram separadas, fato que indignou todo o mundo, principalmente os órgãos de defesa às crianças.

Como já mencionado acima, a Declaração dos Direitos das Crianças preocupou-se em proteger o núcleo familiar como forma de proteção dos indefesos, como mostra o artigo 9º:

> Os Estados Partes devem garantir que a criança não seja separada dos pais

> contra a vontade dos mesmos, salvo quando tal separação seja necessária tendo em vista o melhor interesse da criança, e mediante determinação das autoridades competentes, sujeita a revisão judicial, e em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis. Quando essa separação ocorrer em virtude de uma medida adotada por um Estado Parte – por exemplo, detenção, prisão, exílio, deportação ou morte (inclusive falecimento decorrente de qualquer causa enquanto a pessoa estiver sob custódia do Estado) de um dos pais da criança, ou de ambos, ou da própria criança, o Estado Parte deverá apresentar, mediante solicitação, aos pais, à criança ou, se for o caso, a outro familiar as informações necessárias a respeito do paradeiro do familiar ou dos familiares ausentes, salvo quando tal informação for prejudicial ao bem-estar da criança. Os Estados Partes devem assegurar também que tal solicitação não acarrete, por si só, consequências adversas para a pessoa ou as pessoas interessadas. (ONU 1989)

Percebe-se a preocupação com o acolhimento das crianças, em razão de detenção dos pais delas, devendo tal medida ser considerada como exceção. Isso porque, o afastamento repentino da criança dos pais pode gerar traumas de difícil reversão, cabendo, portanto, aos Estados Partes evitar esse comportamento, utilizando-se dele em casos excepcionais, porém sempre mantendo o cuidado para que o dano seja o menor possível.

Mantendo a mesma linha de raciocínio, de proteção aos menores, o artigo 11 da Declaração dos direitos das crianças, afirma que: "Os Estados Partes devem adotar medidas para combater a transferência ilegal de crianças para o exterior e a retenção ilícita das mesmas fora de seu país".

Como se vê, a atual política de retenção de menores e afastamentos deles dos núcleos familiares é rechaçada pela Declaração do Direito das Crianças. Em contrapartida à indispensável legislação estão os Estados Unidos e sua política de retenção dos menores.

A ausência de adesão dos Estados Unidos à Declaração deixa as organizações sem atitudes, sem muito que fazer em relação a essa hostilidade americana, pois não podem elas passar por sobre a soberania daquele país para proteger as crianças afastadas de suas famílias. Isso porque, apesar da ideia de universalidade dos Direitos Humanos e, por conseguinte, também dos direitos das crianças, é necessário que os países concordem com àquela indispensável Declaração, integralizando-a em suas políticas internas, fato que não ocorreu nos Estados Unidos.

Retoma-se aqui ao capítulo primeiro deste trabalho, posto que o atual entendimento do que é Estado, isto é, a junção de três fatores, nação, território e soberania, impede que os direitos universais sejam exercidos plenamente, diante da barreira imposta pela legislação interna. Em consequência disso, as crianças migrantes sofrem as consequências da política de Tolerância Zero norte-americana, sem ter como recorrer às vias internacionais de proteção.

5 I CONCLUSÃO

O entendimento do que é Estado foi construído de forma rígida e assim o é até a atualidade. A distinção em nacionais, imigrantes ou refugiados, entre amigos e inimigos, não se presta para melhorar esta rigidez; não se presta a humanizar a questão dos não nacionais, principalmente quando saem de suas terras natais, com filhos, rumos a outros países.

Não é correto que os países passam a proteger pessoas específicas, quais sejam: os seus nacionais, em detrimento dos não nacionais, fato que vai de encontro ao que foi estipulado na Declaração dos Direitos dos Homens. Assim é que, com a justificativa de defender seu território, sua população, os Estados Unidos continuam a ofender direitos, com ênfase nos migrantes forçados e refugiados e suas crianças. .

Essas "outras" pessoas, para os nacionais, apresentam-se como instáveis, podendo comprometer a política interna e, por consequência, colocar os cidadãos em perigo. Esse pensamento, perpetuado pelos Estados, faz com que o estigma seja intrínseco à população nacionalista que, por sua vez, passa a ser condizente com situações que afrontam o direito de outrem. Passam, os cidadãos, a olhá-los como externos, não aceitando que seus países se preocupem com eles, os excluídos, em detrimento deles próprios.

Percebe-se que, na prática, os Direitos Humanos não encontram a necessária e indispensável efetividade, em razão da atuação contraditória dos próprios países responsáveis pela sua implementação, eis que eles próprios diferenciam as pessoas, ao definirem quem são os sujeitos aos quais esses direitos se aplicam. A universalidade dos direitos humanos, portanto, é olvidada, em prol do cidadão, do nacional. Não passa de pura abstração.

Em consequência desse raciocínio, políticas como a que separou famílias nos Estados Unidos são consideradas legais, não obstante o entendimento contrário dos 196 países signatários da Declaração dos Direitos das Crianças que, entretanto, pouco podem fazer, considerando que o país descumpridor de tais direitos não aderiu àquela normatização internacional.

O caminho mais viável e efetivo é o de uma reestruturação do pensamento do que é Estado, de modo que o seu reconhecimento, como soberano, não se realize por meio de exclusão de direitos dos integrantes ou refugiados que, por motivos alheios à vontade deles, não podem mais permanecer nos seus países de origem. O que se pretende é instaurar, na prática, a ideia de universalidade dos direitos dos homens, isto é, ultrapassar as barreiras estatais e proclamar como homem todas as pessoas, independente da nacionalidade, da cidadania. E, portanto, todos carecem de respeito, de solidariedade.

E, em se tratando de migrantes com filhos, que em hipótese alguma pais sejam separados dos menores. Assim, necessário que haja locais apropriados para que os pais continuem juntos aos filhos, enquanto respondem a processos e, caso deportados, que

sejam juntamente com as crianças e de maneira a não prejudicar o contato entre eles.

Na verdade, o que os Estados Unidos da América do Norte vêm praticando, ao separar os filhos dos pais, é ato de alienação parental, a não merecer aplausos de nenhum outro país civilizado e a exigir mudanças de posturas, de imediato, por parte daquele país, inclusive com a adesão à Declaração dos Direitos das Crianças, cessando, por conseguinte, está escancarada barbaridade, a de separar, forçamento, os pais do contato com os filhos.

REFERÊNCIAS

AGAMBEM, Giorgio. **Homo Sacer:** o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta.** 1 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2017.

BRASIL. Decreto nº 99710, de 21 de novembro de 1990. Dispõe sobre a Convenção sobre o Direito das Crianças. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>

BRASIL, Nações Unidas. FAO identifica razões de principais fluxos migratórios de América Latina e Caribe. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/fao-identifica-razoes-de-principais-fluxos-migratorios-de-america-latina-e-caribe/>. Acesso em: 25 ago. 2019.

DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (Cidade do México / Cidade da Guatemala / Bogotá / Bruxelas) (Ed.). Presa Fácil: Violência Criminal e Migração da América Central. 2006. Disponívelem:<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/easy-prey-criminal-violence-and-central-american-migration>. Acesso em: 20 ago. 2019.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf > Acesso em 20 de agosto de 2019.

Organização Internacional do Trabalho. C006 - Trabalho Noturno dos Menores na Indústria. 1919. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235011/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 25 ago. 2019.

Organização Internacional do Trabalho. C005 - Idade Mínima de Admissão nos Trabalhos Industriais. 1919. Disponível em: < https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_234872/lang--pt/index.htm >

CAPÍTULO 3

MOBILIDADE URBANA: UMA ANÁLISE COM FOCO NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Data de aceite: 04/01/2021

Odoncleber de Souza Machado
FIPAR – Faculdades Integradas de Paranaíba
http://lattes.cnpq.br/1392185808486036

Sílvia Leiko Nomizo
PUC-SP
FIPAR – Faculdades Integradas de Paranaíba
http://lattes.cnpq.br/3934951966530225

Mônica Renata Dantas Mendonça
UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
Coordenação Geral de Pesquisa Aplicada (CGPA) da Diretoria de Ensino e Pesquisa (DEP), na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)
http://lattes.cnpq.br/7404426522450498

RESUMO: A mobilidade urbana é uma condição de participação no mundo urbano, que, para funcionar precisa de uma série de fatores tais como o nível de renda e a existência de transporte coletivo. Portanto, implica dizer que, mobilidade está atribuída a um recurso social indispensável à sociedade, isto é, diretamente relacionado ao deslocamento de pessoas entre as diferentes hierarquias socioespaciais. Partindo dessa problemática, o presente artigo objetiva apresentar de forma analítica como a mobilidade urbana contribui para a efetivação dos direitos fundamentais. É sabido que, cada vez mais as pessoas necessitam deslocar-se seja para realização do campo trabalhista ou lazer e a insuficiência do transporte público no Brasil, cada dia mais, discute-se por gestores públicos, engenheiros, administradores, economistas, juristas e outros, o que justifica a elaboração desta pesquisa. A metodologia empregada para a elaboração deste artigo compõe-se de pesquisas bibliográfica e documental, em material impresso e digital. Constatou-se que o planejamento urbano deve instituir diretrizes de organização das áreas habitáveis, integrando a população em um ambiente organizado e ecologicamente equilibrado, buscando que todos tenham condições dignas de sobrevivência. Portanto, quando se tem um planejamento que assegure à população uma justa forma de usufruir dos serviços urbanos, com qualidade, agilidade e segurança, resultando no desenvolvimento pleno das cidades ou das áreas urbanas, verifica-se a efetivação de diversos direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito ao transporte. Dignidade da pessoa humana. Efetivação de direitos fundamentais. Deslocamento populacional.

URBAN MOBILITY: AN ANALYSIS FOCUSING ON FUNDAMENTAL RIGHTS

ABSTRACT: Urban mobility is a condition of participation in the urban world, which, in order to function, needs a series of factors such as the level of income and the existence of public transport. Therefore, it implies that mobility is attributed to a social resource indispensable to society, that is, directly related to the displacement of people between different socio-spatial hierarchies. Based on this problem, this article aims to present in an analytical way how

urban mobility contributes to the implementation of fundamental rights. It is known that, more and more people need to move either to perform the labor or leisure field and the insufficiency of public transport in Brazil, each day more, it is discussed by public managers, engineers, administrators, economists, lawyers and others, which justifies the elaboration of this research. The methodology used to prepare this article consists of bibliographic and documental research, in printed and digital material. It was found that urban planning should establish guidelines for the organization of habitable areas, integrating the population in an organized and ecologically balanced environment, seeking that everyone has decent conditions for survival. Therefore, when there is a planning that ensures the population a fair way to enjoy urban services, with quality, agility and security, resulting in the full development of cities or urban areas, verifies the implementation of several fundamental rights.
KEYWORDS: Right to transport. Dignity of human person. Implementation of fundamental rights. Population displacement.

1 I INTRODUÇÃO

Atualmente, as cidades estão se desenvolvendo de forma acelerada e cada vez mais as pessoas estão migrando para cidades, sendo necessários novos olhares sobre mobilidade urbana, uma vez que, a cidade é um espaço social e as ações do homem pós-moderno influenciam diretamente neste espaço.

Para a efetivação do direito fundamental é necessário que o Estado se utilize de instrumentos aptos para possibilitar a livre locomoção das pessoas por todo o território nacional, o que se buscou atingir com a inserção do direito ao transporte no rol dos direitos fundamentais sociais.

A fundamentalidade do direito ao transporte se originou com a PEC – Proposta de Emenda Constitucional - n. 74/2013, que foi promulgada em 15 de setembro de 2015, pela EC - Emenda à Constituição – n. 90/2015, e foi inserido ao texto do art. 6º, da CF/88 que, elenca os direitos fundamentais sociais.

Dentre os instrumentos de efetivação do direito ao transporte, por seu turno, pode-se destacar a questão da mobilidade urbana, que consiste no deslocamento e pessoas e bens no perímetro urbano, possibilitando o desenvolvimento de atividades econômicas e sociais.

Sobre a questão da mobilidade urbana, destaca-se a criação do Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), que traz em seu bojo a efetivação e o cumprimento dos arts. 182 e 183, da Constituição Federal de 1988. Também, no ano de 2012 a criação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através da Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012, vem normatizar e regular a mobilidade urbana no país, reconhecendo os princípios de direito que os norteia, reconhecendo a sustentabilidade, a mobilidade e a acessibilidade como diretrizes fundamentais para o convívio no contexto urbano.

A mobilidade urbana é uma das questões centrais do Direito à Cidade, especialmente

a partir de 1970, com o crescimento dos grandes centros urbanos, quando se tornou objeto de grande preocupação e discussão, diante da necessidade de se pensar em uma infraestrutura minimamente satisfatória, para facilitar o deslocamento de pessoas e bens no território urbano.

Feitas essas considerações, surge como problemática que enseja a elaboração desta pesquisa, que consiste em verificar como a mobilidade pode contribuir para a efetivação de direitos fundamentais?

O objetivo deste artigo é analisar como a mobilidade urbana pode contribuir positivamente no planejamento urbano como foco em desenvolvimento equilibrado e sustentável, possibilitando a efetivação de direitos fundamentais, visto que, o grande desafio urbano atualmente em relação à mobilidade urbana é conseguir trazer para mais próximo da "cidade" os empreendimentos populares e também distribuir melhor as atividades econômicas pelo território.

Para melhor compreensão e apresentação do assunto abordado, a metodologia utilizada consiste na realização de pesquisas de cunho bibliográfico e documental, com artigos, livros, legislações vigentes, textos acadêmicos relacionados ao assunto da pesquisa, obtidos em sua forma impressa ou digital.

Ao final, serão apresentadas as considerações finais e as referências utilizadas para a elaboração deste artigo, que pretende contribuir para a ampliação do acervo de consulta acerca da temática abordada.

2 | DIREITO AO TRANSPORTE: A FUNDAMENTALIDADE E O PROBLEMA DA FALTA DE EFETIVAÇÃO

As instituições jurídicas destinadas a proteger a dignidade humana, especialmente aquelas no chamado "mínimo de existência", devem basear-se nos anseios do constitucionalismo clássico como elemento norteador da política nacional, estabelecendo restrições e parâmetros para comportamento do Estado em todas as situações.

Neste sentido, é de extrema importância fazer uma breve explanação acerca das dimensões dos direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico nacional, enquanto reguladores da atuação estatal.

De acordo com a classificação apresentada por Sarlet (2015) e Paroski (2008), os direitos de primeira dimensão são os direitos de liberdade, representado pelos direitos civis e políticos, que determinam uma abstenção de atuação do Estado ante o caráter negativo que possuem; os de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais, que se efetivam a partir da implementação de políticas públicas, exigindo uma atuação positiva do Estado; já os direitos de terceira dimensão são os direitos de solidariedade e fraternidade, que visam tutelar direitos coletivos ou difusos.

Os institutos jurídicos voltados à proteção especial da dignidade da pessoa humana, notadamente naquilo que atualmente se intitula "mínimo existencial", deve servir de

elemento norteador das políticas nacionais, com aspiração no constitucionalismo clássico, objetivando os limites e parâmetros dos atos estatais em todas suas instâncias (SARLET, 2015).

Atendendo aos anseios sociais e dos juristas, texto do art. 6º, da CF/88, que elenca os direitos sociais, foi introduzido pela Emenda à Constituição n. 90, de 15 de setembro 2015 (EC 90/2015), decorrente da PEC 74/2013, de autoria da deputada Luiza Erundina (PSB-SP), o direito ao transporte.

Com a alteração, o referido dispositivo a ter a seguinte redação:

> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Durante a tramitação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 74/2013, que originou a EC 90/2015, destacou-se a importância alteração do texto constitucional, como pode-se observar do trecho do Parecer n. 335, de 23 de abril de 2014, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, abaixo transcrito:

> Como pode ser compatível o bem-estar com viagens de ônibus cuja duração média na metrópole paulista chega a uma hora e vinte e cinco minutos? Que condições tem o cidadão de estudar, de melhorar sua produtividade, de contribuir efetivamente para o desenvolvimento do país quando duas ou três horas do seu dia são tempo morto, esterilizando um desconfortável e vagaroso deslocamento urbano? Como falar em segurança ao mesmo tempo em que se impele o cidadão que quer fugir dessa mesma incomodidade e lentidão à roleta-russa que é a condução de uma motocicleta?
>
> Em conclusão, o “esquecimento” do transporte, especialmente do transporte dos mais pobres, é o oposto do que aconteceria na sociedade fraterna e justa preconizada pela nossa Carta Magna. E, portanto, é algo que necessita de correção urgente. (BRASIL, 2014. pp. 11-12).

No mesmo sentido, destaque-se o trecho a seguir:

> Na visão material, o direito ao transporte se trata de direito que garante acesso aos demais direitos sociais (logo, direito meio), e se presta a assegurar o status jurídico material do cidadão, tornando acertada a inserção no rol do artigo 6º da Constituição Federal, até por ser considerado como cláusula pétrea em extensão do disposto no 4º do artigo 60, do mesmo dispositivo legal (CIDADE; LEÃO JÚNIOR, 2016 p.199)

Como visto acima, os direitos sociais referem-se ao âmbito de garantir que todos possam exercer efetivamente os seus demais direitos fundamentais, a partir de uma atuação positiva do estado, possibilitando a vida digna de todas as pessoas, conceito no qual o direito ao transporte se enquadra perfeitamente.

De acordo com Verdan (2017), de forma a garantir um impacto harmonioso do Texto

Constitucional, a imposição às unidades do encargo de viver, sem qualquer contrapartida que assegure a manutenção do empreendimento, a aquisição e manutenção dos meios de transporte, além de pagar os custos com os trabalhadores e outros custos adicionais, não se apresenta como solução de acordo com o contrato e resultaria em qualquer caso o abandono total da via de negociação, o que teria graves consequências, inclusive para a acessibilidade dos cidadãos.

É considerado o direito ao transporte um direito fundamental e, portanto, um direito subjetivo. No entanto, a efetivação desse direito depende da verificação de certos aspectos, como a existência de políticas públicas, a adequação da sua implementação e o cumprimento da realidade na relação entre a necessidade de manter uma dignidade existencial mínima e a disponibilidade de recursos financeiros (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020).

Partindo desta premissa, os mesmos autores destacam um problema inerente à efetivação dos direitos fundamentais sociais inseridos no texto constitucional, destacando o direito ao transporte:

> De particular relevo neste contexto e a discussão em torno da viabilidade de se assegurar, de modo individual e/ou transindividual, ao cidadão um direito subjetivo originário ao transporte gratuito, mesmo sem regulamentação legal ou política pública promovida pelo Poder Executivo, ou apenas limitar tal direito, na condição de posição subjetiva e exigível pela via jurisdicional, a um direito derivado a prestações, no sentido de um direito de igual acesso ao sistema de transporte já disponibilizado ou mesmo um direito a promoção pelo poder público de políticas de inclusão em matéria de transporte público, seja mediante subsídios alcançados a empresas particulares concessionárias, seja por meio de empresas públicas de transporte coletivo, em ambos os casos com tarifas diferenciadas e mesmo em caráter gratuito para determinados segmentos, a exemplo do que já se passa em sede do assim chamado “passe-livre” para idosos e pessoas com deficiência etc. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020, n.p.).

É considerado o direito ao transporte um direito fundamental e, portanto, um direito subjetivo. No entanto, a efetivação desse direito depende da verificação de certos aspectos, como a existência de políticas públicas, a adequação da sua implementação e o cumprimento da realidade na relação entre a necessidade de manter uma dignidade existencial mínima e a disponibilidade de recursos financeiros (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020).

A fundamentalidade do direito ao transporte, inclusive como meio para efetivação de outros direitos fundamentais, a facilidade de deslocamento das pessoas, quando bem definida proporcionará a proteção do princípio da dignidade humana e a concretização dos objetivos do legislador ao inseri-lo no rol dos direitos sociais.

Embora uma série de direitos sociais tenha sido garantida, universalizá-los ainda é uma meta a ser perseguida quando se trata em reduzir e eliminar a desigualdade.

A importância do direito ao transporte é notável e incontestável. No entanto, deve-se discutir que o caráter fundamental que permeia determinado direito exige cobertura formal e outros materiais no sentido de garantir a aplicação imediata dos dispositivos e proteção privilegiada contra intervenções do Poder Público. É necessário, refletir que o pleno funcionamento do direito fundamental ao transporte não se circunscreve aos limites do texto constitucional, sem elevada eficácia (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2020).

O exercício da cidadania com base numa vida digna pode e deve ser amparado por instrumentos jurídicos que, por sua natureza, procuram reduzir a desigualdade e as deficiências sociais.

Desta feita, conclui-se que o direito ao transporte visa garantir o acesso a todos os espaços e equipamentos da cidade através de infraestruturas e meios para que os cidadãos possam usufruir das suas funções urbanas.

3 I MOBILIDADE URBANA

A complexa realidade das cidades brasileiras, com diferentes escalas geográficas e populacionais, gera a necessidade de se pensar em instrumentos eficazes para proporcionar a locomoção das pessoas para a realização de suas atividades cotidianas tais como: trabalhar, adquirir alimentos, frequentar escolas, utilizar os serviços de saúdes entre muitas outras atividades diárias.

Concluiu-se que há evidências de que há uma falta de serviços de transporte público, embora as atuais políticas viárias da maioria das cidades possuam oficialmente órgãos gestores locais, não oferecem serviços de ônibus intraurbanos, o que favorece o desenvolvimento do transporte pessoal (carros / motos), e faz com que sempre exista a deficiência no acesso aos direitos sociais.

É neste cenário que o tema mobilidade urbana precisa ser analisado e tratado com o devido respeito ao arranjo urbano, focado diretamente nas peculiaridades, ou seja, no modelo apropriado para cada cidade devendo ser repensado o conjunto de regras e estruturas necessárias para possibilitar a realização de tarefas cotidianas por todas as pessoas.

A mobilidade urbana, que pode ser definida como um atributo relacionado aos deslocamentos realizados por indivíduos nas suas atividades de estudo, trabalho, lazer e outras. Nesse contexto, as cidades desempenham um papel importante nas diversas relações de troca de bens e serviços, cultura e conhecimento entre seus habitantes, mas isso só é possível se houver condições adequadas de mobilidade para as pessoas (Brasil, 2004).

Com efeito:

> A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso

> amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos não-motorizados (bicicletas, carroças e cavalos e motorizados (coletivos e individuais). (BRASIL, 2004, n.p.).

Para dar sustentabilidade às políticas de mobilidade urbana convêm ao Poder Público se comprometer diretamente com os aspectos econômicos, sociais e políticos criando programas ou projeto voltados para o desenvolvimento de plano de mobilidade urbana, visando um ambiente público com maior qualidade de vida pela garantia de acesso aos meios de transportes.

Para orientar a execução dessa exploração, foi promulgada pela União a Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012, que cria a Política Nacional de Mobilidade Urbana, como forma de regulamentar o inciso XX, do artigo 22 e artigo 182 da Constituição Federal, além de atender ao previsto no inciso VII, do art. 2º e no § 2º do art. 40 da Lei no 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), constituindo princípios norteadores do direito ao transporte tais como os descritos em seu art. 5º, veja-se:

> Art. 5º A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:
>
> I - acessibilidade universal;
>
> II – desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais;
>
> III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV – eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano;
>
> V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
>
> VI - segurança nos deslocamentos das pessoas;
>
> VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;
>
> VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e
>
> IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Destaca-se ainda que, no texto do art. 24, da Lei n. 12.587/2012, é possível identificar

claramente que o Plano de Mobilidade Urbana trata-se de um instrumento que visa abarcar os princípios, os objetivos e as diretrizes legais, criando ainda obrigações ao municípios para implementação das mudanças e adequações necessárias, *in verbis:*

> Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:
>
> I - os serviços de transporte público coletivo;
>
> II - a circulação viária;
>
> III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)
>
> IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
>
> V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
>
> VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
>
> VII - os polos geradores de viagens;
>
> VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
>
> IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
>
> X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
>
> XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Compete ainda esclarecer que a Lei n. 12.5872017 que trouxe ao universo jurídico condicionantes e obrigações de amplo respeito por toda a coletividade, não ateve apenas aos dispositivos já dissecados e apresentados no presente trabalho, isto porque há de se considerar ainda os arts. 15 e 21, sendo que estes delineiam outros requisitos relativos ao conteúdo do Plano de Mobilidade Urbana, veja-se:

> Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III - audiências e consultas públicas; e

IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Art. 21. O planejamento, a gestão e a avaliação dos sistemas de mobilidade deverão contemplar:

I - a identificação clara e transparente dos objetivos de curto, médio e longo prazo;

II - a identificação dos meios financeiros e institucionais que assegurem sua implantação e execução;

III - a formulação e implantação dos mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos e permanentes dos objetivos estabelecidos; e

IV - a definição das metas de atendimento e universalização da oferta de transporte público coletivo, monitorados por indicadores preestabelecidos.

Desse modo, fica evidente que o fim especial que a Lei persegue é a concretização da mobilidade urbana, a partir da sua definição específica, determinando expressamente seus objetivos cronológicos, além de todos os recursos que deverão ser despendidos para se atingir o seu propósito, constituídos na fase de planejamento, aprovação e execução.

Devem ser consideradas para elaboração do plano de urbanização todas as normas e posturas legais tanto municipais, estaduais quanto federais, incluídas nesse rol as normas de natureza ambientais voltadas para adequação do plano a sua execução, garantido dessa maneira total respeito e cumprimento dessas normas.

O referido plano tem o fim maior de promover valorosa transformação do ambiente urbano para que dessa maneira promova uma adequação do arranjo urbanístico para atender a elevada necessidade de locomoção das pessoas dentro desse ambiente, considerando ainda conforto e comodidade para os cidadãos que fazem uso do espaço urbano.

A questão da mobilidade urbana ainda é tratada em outras legislações, podendo-se destacar o Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997) e o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), no que tange à responsabilidade

pela provisão da infraestrutura dedicada à mobilidade urbana, regulamentando o transporte público de passageiro, a infraestrutura viária e a gestão do trânsito.

Desse modo sob a ótica do pesquisador é possível vislumbrar a mobilidade urbana possui um arcabouço de normas delineadoras para sua existência, devendo serem respeitadas e colocadas em prática, como medida de ordem pública em defesa dos interesses da coletividade, constituindo-se em verdadeiro instrumento para a efetivação do direito ao transporte.

4 I MOBILIDADE URBANA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE

Mesmo havendo uma grande inovação da ordem jurídica pela EC 90/2015, fazendo contar no art. 6º, da CF/1988, o transporte como direito social, devido ao crescimento desordenado das cidade aliados ao déficit de moradia, ocupações irregulares, grilagem, expansão de favelas, existem limitações significativas para garantir que as pessoas se movam com qualidade que o direito social devia assegurar.

Tomando por base os ensinamentos de Cidade e Leão Júnior (2016), o espaço público corresponde a um ambiente plural, ocupado por diversas pessoas, ou seja, pela sociedade em geral, que possuem direitos iguais e devem ser lhe garantidas as prerrogativas de sua utilização em decorrência do Estado Democrático de Direito, entende-se por dinâmico pelo fato de sofrer mutações ou seja modificações no arranjo urbano voltados para se adaptar aos anseios da sociedade. Já o conjunto complexo de redes e interações sociais, perfaz-se das ruas, rodovias, passagens, praças, dentre outros, onde consubstanciando ao nosso tema são formas de interligação de bairros, bem como cidades quando constituídas em conurbações.

A falta de políticas específicas que aumentem a oferta de meios de transporte rentáveis e eficientes resulta diretamente na busca pelo transporte individual. A situação é alimentada por pressões da indústria automobilística, que gera empregos no Brasil além de dividendos. Porém, mais carros nas ruas aumentam o número de acidentes rodoviários onde a maioria das vítimas está em plena capacidade de produção.

A respeito da importância da mobilidade urbana:

> [...] dada sua importância para a estruturação das cidades e nas estratégias de desenvolvimento municipal, constitui-se como item indispensável, independentemente do porte do município, para o planejamento das atividades urbanas no espaço físico.
>
> Em especial, trata-se de priorizar a "cidade para os cidadãos", em oposição a uma prática em que o espaço construído privilegia a circulação dos veículos, especialmente o automóvel, em detrimento das pessoas – abordagem que vem contribuindo para conformar o desenho urbano das nossas cidades, muitas vezes com soluções caras e pouco eficazes. (BERGAM; RABI, 2005

p. 5).

Consequentemente, uma adequada política pública de mobilidade urbana possibilita a locomoção populacional para a prática das mais atividades básicas do cotidiano, demonstrando-se como instrumento apto para promover a efetivação do direito fundamental social ao transporte.

Restou evidenciado nos tópicos anteriores, que o direito ao transporte é de fundamental importância para a concretização de outros direitos fundamentais e, sendo a mobilidade urbana um importante instrumento para assegurar a efetivação daquele direito, verifica-se a sua relevância para a concretização de destes últimos.

No que diz respeito à importância do direito ao transporte para efetivação do direito de ir e vir, destaque-se o trecho abaixo, extraído do Parecer n. 335, 23 de abril de 2014, da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 74/2013:

> Como ocorre com toda sociedade industrial, a geografia brasileira se caracteriza pela especialização do uso do solo. Por isso, sem transporte, não há educação, não há saúde, não há trabalho, não há alimentação e não há lazer, salvo aqueles eventualmente produzidos nas próprias residências, e que a sociedade não pode tomar por base. Sem transporte, a liberdade de ir e vir também fica gravemente comprometida. Impor aos mais pobres uma condenação à imobilidade, seja pelas distâncias, seja pelas tarifas, ao mesmo tempo em que os proprietários de veículo podem usufruir com a ideia de igualdade (BRASIL, 2014).

Vale ressaltar que os demais direitos sociais estão intrinsecamente relacionados à qualidade das condições de mobilidade urbana, pelo que são efetivos. Portanto, a mobilidade urbana é muito importante como política pública nacional para garantir a segurança do individuo reconhecendo assim, como um direito social.

Com a efetivação do direito fundamental social ao transporte, inegavelmente, contribui para a melhoria da vida das pessoas fora dos grandes centros proporcionando segurança e qualidade. Mas, infelizmente, não é o que se verifica no Brasil no que se refere à mobilidade urbana, pois, ainda há muito a ser feito.

Os direitos constitucionais, tal como interpretados pelos direitos fundamentais, são, portanto, protegidos e enumerados, uma vez que sua função primordial é garantir ao cidadão necessidades que inclui vida, saúde, liberdade, individualidade e bem-estar.

Desse modo, a concretização dos direitos fundamentais passa a consolidar a dignidade humana. No entanto, se o cidadão não tem garantido por lei, sua acessibilidade de forma segura, sua locomoção fica comprometida, perdendo todo o valor que é inerente ao homem, ocasionando uma instabilidade da vida cotidiana que ameaça o mínimo de subsistência.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo consistiu em averiguar se a mobilidade urbana constitui um instrumento apto para a efetivação dos direitos fundamentais, a partir dos pressupostos de que estes direitos têm a finalidade de assegurar a todos a dignidade da pessoa humana.

Neste sentido, pode-se comprovar que um adequado plano de mobilidade urbana, no qual está inclusa a previsão de oferecimento de serviços de transporte é um fator fundamental para o desenvolvimento dos grandes centros urbanos no Brasil.

Além disso, traz o pano de fundo histórico que possibilita a efetivação dos direitos fundamentais básicos, partindo do princípio de que a cidade é um espaço de interação social, comunicação e mobilidade, se não houver mobilidade a cidade não pode ser considerada e torna-se impossível o desempenho de suas funções sociais.

É importante que os gestores, planejadores, dos mais diversos meios de transportes tenha sensibilidade e sabedoria para arquitetarem políticas públicas efetivas, que garantam qualidade de vida e bem estar aos cidadãos.

É importante pontuar, que os transportes por aplicativos e os compartilhados além de ter trazido uma completa revolução positiva para os cidadãos também cooperaram para mover o tecido urbano, ou seja, para fazer com as pessoas pudessem chegar onde desejam ou mesmo onde precisam, sem contar no fato de que quanto menor for o tempo que a pessoa encontra-se no trânsito maior será o tempo disponível para ficarem com sua família, amigos, companheiros dentre outros.

Por fim, saliente-se que a ausência da mobilidade pública, pode causar extremo desacerto ao arranjo social, posto que as pessoas busquem diariamente o atendimento de necessidades individuais e coletivas através da malha urbana e carece de mobilidade para tanto terão não só o direito fundamental ao transporte violado, mas sim, todos os demais direitos fundamentais que exijam a mobilidade das pessoas para sua efetivação.

REFERÊNCIAS

BERGMAN, Lia; RABI, Nidia Inês Albesa de. **Mobilidade e política urbana:** subsídios para uma gestão integrada. Rio de Janeiro: IBAM; Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mobilidade.pdf. Acesso em: 21 ago. 2020

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2020.

______. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 08 out. 2020.

______. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL, Ministério Das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.** Brasília: DF, novembro 2004. Disponível em: http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel pdf. Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL, Senado Federal – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Proposta de Emenda à Constituição n. 74, de 2013 - Parecer n. 335, de 23 de abril de 2014.** Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115729. Acesso em 18 set. 2020.

CIDADE, Roberto Berttoni; LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. Direito ao transporte como direito fundamental social. In: **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. v. 2. n. 1. jan-jun. 2020. p. 196-216. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/509. Acesso em 26 set. 2020.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à Justiça na Constituição.** São Paulo: LTr, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

______. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2 ed. Porto Alegre. Editora Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação S.A, 2020. Disponível em: https://books.google.com.br/books?redir_esc=y&hl=pt-BR&id=RNzWDwAAQBAJ&q=direi too+transporte#v=snippet&q=direitoo%20transporte&f=false. Acesso em: 23 set. 2020.

VERDAN, Tauã Lima. A fundamentalidade do direito ao transporte: o alargamento do conceito de mínimo existencial à luz do superprincípio da dignidade da pessoa humana. In: **Conteúdo Juridico**. Brasilia-DF: 05 abr. 2017. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/49856/a-fundamentalidade-do-direito-ao-transporte-o-alargamento-do-conceito-de-minimo-existencial-a-luz-do-superprincipio-da-dignidade-da-pessoa-humana. Acesso em: 21 ago. 2020.

CAPÍTULO 4

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO EFETIVAÇÃO DO DIREITO DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

Data de aceite: 04/01/2021

Jonas Modesto de Abreu

Bruno Henrique Martins de Almeida
http://lattes.cnpq.br/5469275242490764

RESUMO: O presente trabalho aspirou realizar a investigação da eficácia do direito dos refugiados venezuelanos no Brasil, sob a perspectiva da análise das políticas públicas adotadas pelo governo federal, em virtude do fluxo de refugiados oriundos da Venezuela, decorrente da situação de "grave e generalizada violação aos direitos humanos", conforme foi reconhecido pelo Brasil, o que facilitou o reconhecimento da condição de refugiado para milhares de venezuelanos e venezuelanas. Para isso, foi realizada uma contextualização desse fenômeno, a partir de dados quantitativos divulgados por governos e organizações, e relatos qualitativos publicados por pesquisadores, de um levantamento de normas de direito interno voltadas para a proteção de refugiados no Brasil, e a identificação de políticas públicas adotadas pelo governo a fim de protegê-los, por meio de uma metodologia de pesquisa mista, quantitativa e qualitativa, devido à necessidade dupla de considerar um apanhado de dados numéricos e uma abordagem bibliográfica para se compreender os aspectos subjetivos dos dados coletados. A partir disso, verificou-se que as políticas públicas adotadas pelo governo federal no intuito de atender essa população, até o início da pandemia, eram consideradas razoáveis, na medida em que atendiam o mínimo do direito dos refugiados. Ocorre que, com a pandemia do coronavírus, a situação vulnerável dos refugiados foi agravada, pois ficaram mais expostos aos riscos da contaminação.
PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Direito dos Refugiados; Refúgio; Direito; América Latina.

ABSTRACT: The present work aspired to investigate the effectiveness of the law of Venezuelan refugees in Brazil, from the perspective of the analysis of public policies adopted by the federal government, due to the flow of refugees from Venezuela, due to the situation of "serious and widespread violation of human rights ", as recognized by Brazil, which facilitated the recognition of refugee status for thousands of Venezuelans and Venezuelans. To this end, this phenomenon was contextualized, based on quantitative data released by governments and organizations, and qualitative reports. published by researchers, from a survey of domestic law standards aimed at protecting refugees in Brazil, and the identification of public policies adopted by the government in order to protect them, through a mixed, quantitative and qualitative research methodology, due to the double need to consider a collection of numerical data and an ab bibliographic sorting to understand the subjective aspects of the collected data. From this, it was found that the public policies adopted by the federal government in order to serve this population, until the beginning of the pandemic, were considered reasonable, insofar as they met the minimum of refugee rights. It turns out that, with the coronavirus pandemic, the

vulnerable situation of the refugees was worsened, as they were more exposed to the risks of contamination.
KEYWORDS: Public policy; Refugee Law; Refuge; Right; Latin America.

1 I INTRODUÇÃO

Os noticiários do mundo todo já utilizaram mais do seu tempo de programação para bombardear os telespectadores com notícias sobre refugiados. Hoje, quase não se fala sobre o assunto, mas isso não quer dizer que os problemas que os afetam e a ameaça que representam à países intransigentes desapareceram, apenas passou a fazer parte da rotina tediosa da normalidade, conforme entendeu Bauman (2017). Crianças ainda morrem afogadas, muros continuam sendo apressadamente erguidos, campos de concentração se multiplicam, pessoas estão sendo abandonadas em alto mar, e, com a crise do novo coronavírus, tudo ficou pior.

Atualmente registra-se um número sem precedentes de pessoas deslocadas por motivos de perseguição/violência no mundo. Estima-se que, até o fim de 2019, cerca de 79,5 milhões de pessoas em todo o mundo foram forçadas deixar suas casas para fugir de conflitos armados e perseguições (ACNUR, 2020). Esse cenário reflete a grave situação enfrentada em países como Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Mianmar, os quais representam mais da metade dos refugiados contados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Com relação aos países receptores, destacam-se os países em desenvolvimento que mais acolhem refugiados, como Turquia, Colômbia, Paquistão, Uganda e Alemanha (ACNUR, 2020).

A América Latina se insere nesse contexto, sendo marcada pelo considerável fluxo de migrantes e refugiados oriundos da Venezuela para outros países. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) o fluxo de venezuelanos e venezuelanas é o maior êxodo da história recente da América Latina, sendo estimado que quase 5 milhões de pessoas já deixaram o país (ONU, 2020).

No Brasil, até julho de 2020, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) registrou mais de 130 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado por venezuelanos, sendo que, até o momento, mais de 46 mil venezuelanos e venezuelanas foram reconhecidos no Brasil, tornando-o o país com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina (ACNUR, 2020). Apesar dos números alarmantes de pessoas desprotegidas, observa-se na prática a dificuldade do regime internacional de direitos humanos e dos governos nacionais em assegurarem a proteção desses indivíduos (SALLES; GONÇALVES, 2016), principalmente diante da atual crise provocada pela pandemia do novo coronavírus.

Levando-se em consideração esse cenário, o presente artigo propõe analisar as políticas públicas como concretização do direito dos refugiados venezuelanos no Brasil,

a partir da consagração jurídico-constitucional de tais direitos, os quais constituem fundamento das políticas públicas de proteção aos interesses dos refugiados, tendo como premissa a seguinte pergunta: as políticas públicas de proteção a refugiados cumprem com os objetivos propostos pela legislação?

Para tanto, a primeira seção deste trabalho apresenta uma contextualização do fenômeno migratório dos venezuelanos no Brasil a partir de dados quantitativos divulgados por governos e organizações, e relatos qualitativos publicados por pesquisadores. Na segunda seção é feito o levantamento de normas de direito interno voltadas para a proteção de refugiados no Brasil. Na terceira seção são identificadas as políticas públicas adotadas pelo governo a fim de protegê-los. Por fim, a última seção oferece uma conclusão sobre o tema.

Para cumprir com esses objetivos, a metodologia da presente pesquisa será mista, quantitativa e qualitativa, devido à necessidade dupla de considerar um apanhado de dados numéricos e uma abordagem bibliográfica para se compreender os aspectos subjetivos dos dados coletados. Além disso, esse projeto conjugará um debate acadêmico entre direito e políticas públicas.

2 | O CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

A Venezuela já foi considerada uma das mais promissoras economias da América Latina (PEREIRA, 2014), pois no país se encontram uma das mais vastas reservas de petróleo do mundo, as quais sustentaram a economia e o bem-estar social do país por muitos anos. Entretanto, esse cenário mudou a partir de 2013, quando uma profunda crise econômica, social e política afetou o país, marcada pela queda do valor do barril de petróleo, desvalorização do câmbio, queda no PIB, escassez de produtos básicos de subsistência e colapso no setor elétrico (BASTOS; OBREGÓN, 2018), acarretando em uma grave e generalizada violação de direitos humanos.

A crise que ainda devasta a Venezuela provocou um fluxo considerável de migrantes e refugiados para outros países. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) o fluxo de venezuelanos e venezuelanas é o maior êxodo da história recente da América Latina. Os dados mais recentes disponíveis apontam que quase 5 milhões de pessoas já deixaram seu país de origem (ONU, 2020).

Esse grande contingente humano tem desafiado as localidades de destino e trânsito, como é o caso do Brasil, em virtude não só do próprio aumento populacional, como também pelas próprias características dessa mobilidade. Os fluxos decorrem, tipicamente, de eventos na origem que afetam diretamente as condições de sobrevivência dos habitantes da Venezuela, levando-os a migrar, em uma perspectiva que pode ser classificada como um fluxo migratório forçado, já que os venezuelanos partem em busca de assegurar condições para manter a sua sobrevivência (FGV DAPP, 2020).

As autoridades brasileiras calculam que aproximadamente 264 mil venezuelanos vivem atualmente no país, sendo que a maior concentração de venezuelanos no Brasil se encontra em Roraima, visto que este estado brasileiro faz fronteira com a Venezuela. Até janeiro de 2020, a média era de 500 venezuelanos atravessando a fronteira com o Brasil todos os dias (ACNUR, 2020).

Em 2019, o CONARE admitiu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, entendimento esse que facilitou o reconhecimento do refúgio em função da definição regional trazida pela Declaração de Cartagena de 1984 (ACNUR, 2019). A decisão, no entanto, foi pautada pelo alinhamento ideológico com a oposição ao governo desse país (RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020, *apud* MOREIRA, 2019).

No período entre janeiro de 2017 e junho de 2020, o CONARE recebeu 54.167 de solicitações de refúgio, das quais 40.858 foram deferidas (CONARE, 2020), totalizando em mais de 46 mil venezuelanas e venezuelanos admitidos no Brasil. Esse número torna o Brasil com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina, sendo que, até o momento, mais de 768 mil solicitações de reconhecimento da condição de refugiado foram registradas por venezuelanos em todo o mundo, a maioria nos países da América Latina e no Caribe (ACNUR, 2020).

É possível traçar um perfil dessa população que se encontra no Brasil a partir dos dados disponibilizados pelo CONARE. Do número total de refugiados reconhecidos no país, 57,38% dos solicitantes são do sexo masculino, e 42,62% são do sexo feminino (CONARE, 2020). A faixa etária é representada a partir do seguinte gráfico:

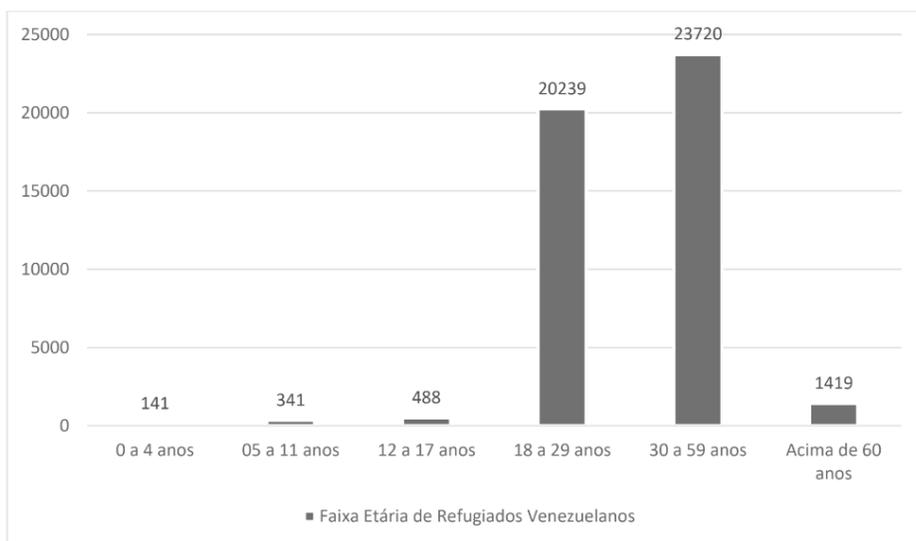



GRÁFICO 01 – Faixa etária de refugiados venezuelanos no Brasil.

Fonte: Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil (CONARE, 2020).

No que concerte aos motivos que os fizeram sair de suas casas, 99% de todas os refugiados reconhecidos no país se dão em razão de “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, sendo também reconhecido essa condição em razão de perseguição por opinião política. No que se refere à distribuição geográfica das solicitações, 71,78% de todas elas partiram do Estado de Roraima, 16,80% do Amazonas, 6,77% do Distrito Federal e as demais no restante do país (CONARE, 2020).

Se no espectro da análise quantitativa o Brasil figura em evidência para o cenário de destino da mobilidade humana, no que se refere à situação social dos venezuelanos no Brasil, a proteção aos refugiados em situação de vulnerabilidade se monstra preocupante.

Os primeiros a sentirem o impacto do fluxo de venezuelanos foram os moradores de Pacaraima-RR, município localizado ao norte de Roraima, logo na fronteira com a Venezuela. Os venezuelanos e venezuelanas chegam em Pacaraima-RR de diversas formas: por meios de transportes pagos, caronas e até a pé. As condições físicas em que os refugiados chegam são precárias, marcados pela fome e por doenças. Em função da falta de medicamentos e interrupção dos tratamentos aos quais estavam sendo submetidos, alguns casos são alarmantes. É relatado que, psicologicamente, os venezuelanos chegam degradados, com a tristeza no olhar de quem precisou deixar para trás suas casas, parentes, filhos e esposas, buscando conseguir meios para levá-los a um novo local e recomeçar suas vidas (BRASIL, 2018).

Inicialmente, a população de Pacaraima-RR reagiu bem à chegada dos venezuelanos, mas com o aumento do fluxo, a sociedade deixou de apoiar a vinda dos vizinhos (BRASIL, 2018). Um estudo realizado pela FGV DAPP, divulgado em 2018, aponta que uma das grandes preocupações em Roraima é o surgimento de conflitos sociais causados pela disputa de emprego, vagas no sistema público de ensino e em hospitais (FGV DAPP, 2018), razão pela qual muitos refugiados encontram no Brasil um cenário de intolerância.

Além disso, a vulnerabilidade social dos refugiados venezuelanos no Brasil fez com que demandassem por serviços públicos na chegada do país, mas não de forma suficiente para serem responsabilizados pela ineficiência evidentemente histórica em Roraima (FGV, 2020, *apud* SILVA; JUBILUT, 2020). O que ocorre é que a população de migrantes e refugiados tornaram mais evidente a já ineficaz prestação de serviços públicos nessa região, e, em razão do interesse por Roraima, que cresceu em virtude do fluxo, esses problemas tornaram conhecidos por mais pessoas. Entretanto, sentimentos de xenofobia e discriminação utilizaram os impactos nos serviços públicos como exemplos de culpa dos Venezuelanos na piora de serviços (SILVA; JUBILUT, 2020).

Essas dificuldades são agravadas quando analisada a situação de grupos com outros tipos de vulnerabilidade e necessidade de demandas específicas, como é o caso dos indígenas, em especial para os Warao, os quais encontravam grande dificuldade para conseguir condições dignas de instalação de comunicação, de manutenção de suas tradições e da vida em comunidade, valor fundamental dentro dessa e outras etnias que se

deslocaram para o Brasil (SILVA; JUBILUT, 2020).

Entretanto, no ano de 2020 as preocupações mudaram completamente, pois a pandemia da COVID-19 trouxe novos desafios para os Venezuelanos no Brasil. Em função disso, as autoridades brasileiras decidiram pelo fechamento das fronteiras, sendo a com a Venezuela a primeira a ser fechada, pois se alegava que as condições sociais do país vizinho poderiam fazer com que a Covid-19 atingisse índices alarmantes e ser transmitida para o Brasil (VEJA, 2020).

Medidas como essa têm um impacto bastante negativo, pois impedem os venezuelanos de acessarem o território brasileiro a fim de obterem refúgio. Além disso, essa população se mostra mais vulnerável à medida em que muitos passam a viver em ambientes lotados ou condições insalubres, às quais favorecem o contágio da COVID-19, e, ao passo em que se infectam, seu acesso à saúde também pode ser comprometido, principalmente refugiados localizados em países com sistema de saúde fraco, como já era percebido no Brasil antes mesmo da pandemia, passando a necessitar ainda mais das políticas públicas de efetivação de seus direitos.

3 I O DIREITO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

De acordo com Trindade (2004), as três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana são: direitos humanos, direito humanitário e o direito dos refugiados. O autor identifica que essas vertentes são essencialmente complementares e se deixam guiar por uma identidade de propósito básico: a proteção da pessoa humana em todas e quaisquer circunstâncias. Dessa forma, o direito internacional dos refugiados visa restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos obrigados a saírem de seus países de origem, tendo em vista que a principal causa para o problema dos refugiados se dá a partir das violações de direitos humanos (TRINDADE, 2004).

No Brasil, a proteção do refugiado pelo ordenamento jurídico conta com dois pilares básicos, que são a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/1997, além dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu.

Dentre os princípios que regem as relações internacionais elencados Constituição Federal de 1988, encontra-se o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o qual, segundo Flávio Martins Alves Júnior (2018), trata-se da acepção internacional do princípio da solidariedade. Cooperar significa atuar em conjunto para o atingimento de uma finalidade comum, com benefícios a todos os envolvidos. Por essa razão, pode-se compreender que a cooperação internacional significa o auxílio mútuo entre dois ou mais países com a finalidade de atingir um objetivo comum. No caso do refúgio, trata-se da cooperação cuja finalidade é humanitária. Para fins do presente estudo, destacam-se, também, os princípios da prevalência dos direitos humanos, prevista no

inciso II do artigo 4º. e a concessão de asilo político, estipulada no inciso X do mesmo artigo (BRASIL, 1988).

Ademais, a Constituição Federal, em seu artigo 5.º, caput, estabelece que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988). Dessa forma, além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil (JUBILUT, 2007).

Portanto, verifica-se que, ainda que de forma implícita, no Brasil, a proteção do refugiado se dá por bases constitucionais, uma vez que a Constituição Federal de 1988 apresenta as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser aplicado aos solicitantes de refúgio e refugiados – enquanto estrangeiros – no Brasil, mostrando-se consciente da importância do tema no atual momento da comunidade internacional (JUBILUT, 2007).

No plano infraconstitucional, o Brasil estipulou uma lei específica para refugiados: a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, que estabeleceu os critérios de reconhecimento do status de refugiado e determinou o procedimento para esse reconhecimento, criando, inclusive, um órgão administrativo competente para tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados (BRASIL, 1997).

De acordo com essa Lei, será considerado refugiado aquele que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1997). Este dispositivo possui uma maior abrangência do que o estabelecido na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual prevê o reconhecimento do status de refugiado somente à pessoa que, em razão de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em razão desse temor, não quer valer-se da proteção desse país ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951), condições que também são consideradas pela lei brasileira.

De acordo com Guilherme Assis de Almeida (2000), a amplitude de definições do termo “refugiado” na Lei nº. 9.474 de 22 de julho de 1997 a transforma numa das leis mais avançadas e generosas do continente americano em relação à temática do Direito Internacional dos Refugiados.

A Lei nº. 9.474/97, além de estabelecer os aspectos caracterizadores de refugiado,

propõe as disposições acerca do ingresso no território nacional e o pedido de refúgio, bem como cria o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE. Essa Lei também determina os procedimentos referentes ao refúgio, os direitos e deveres dos solicitantes de solicitantes e refugiados, e as soluções duradoras para esta população (BRASIL, 1997).

O artigo 7º e seguintes da Lei nº. 9.474/97 tratam do pedido de refúgio, determinando que o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. No artigo 8º desta Lei é estabelecido que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes (BRASIL, 1997).

É preciso mencionar que, no âmbito internacional, o direito dos refugiados é regulado pela Convenção relativa o Estatuto dos Refugiados de 1951, Convenção de Genebra de 1949, Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) e a Declaração de Cartagena. A assistência internacional prestada aos refugiados é feita pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com imensa participação no Brasil, cuja função primordial é providenciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados.

Dessa forma, pode-se considerar que, esquematicamente, os objetivos do Direito dos Refugiados positivados pelo ordenamento jurídico brasileiro passam a almejar das políticas públicas que: a) garantam aos refugiados a proteção dos direitos humanos; b) estabeleçam a igualdade formal entre brasileiros e estrangeiros em solo brasileiro, nos termos constitucionais; e c) favoreçam o reconhecimento da condição de refugiado, quando cumprido seus critérios; e) possibilitem condições dignas de acesso, estadia e retorno aos seus países de origem.

4 | AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DE REFUGIADOS VENEZUELANOS

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2018, p. 1.013), políticas públicas se traduzem em “metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger”. De acordo com a autora, a definição de políticas públicas implica opções a serem feitas pelo Poder Público, “as quais são externadas por variados instrumentos, como a Constituição, as emendas à Constituição, os atos normativos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e de órgãos e entidades da Administração Pública” (2018, p. 1.013).

Nesse sentido, o reconhecimento jurídico–constitucional do direito dos refugiados, ainda que de maneira implícita, impõe ao Estado obrigações que garantam a essa população uma série de direitos constitucionais, infraconstitucionais e também internacionais. Logo,

a margem de discricionariedade legislativa e administrativa está limitada quando o Estado pretende desenhar (formular) e implementar políticas públicas de concretização do conteúdo de um direito social (CARVALHO, 2019).

Em razão da expressividade do fluxo migratório de venezuelanos para o Brasil, principalmente levando em consideração o local de ingresso dessas pessoas no país, o qual possui uma estrutura de serviços públicos considerada bastante inadequada, as autoridades brasileiras dedicaram-se em encontrar formas de atuações capazes de apresentar soluções para algumas questões, seja oferecendo mecanismos de obtenção da regularidade migratória ou acolhendo com foco nas necessidades básicas (SILVA; JUBILUT, 2020). Antes da efetiva atuação governamental brasileira, o número de pessoas residindo nas ruas, o aumento da informalidade e outros quadros sociais, demonstraram algumas demandas dessas pessoas e fizeram com que se estabelecessem medidas no sentido de pensar a emergência dessa realidade (FGV DAPP, 2020).

Nesse sentido, além de reconhecer a condição de refugiados de mais de 46 mil venezuelanos e venezuelanas (ACNUR, 2020), o Brasil, em 2018, iniciou uma nova abordagem da migração venezuelana por meio da "Operação Acolhida", a qual consiste em uma força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal, com participação em campo do Exército, e com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil, a fim de oferecer assistência emergencial aos refugiados e migrantes venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima (BRASIL, 2020).

Com base nessa premissa, a Operação Acolhida é organizada em três eixos: a) ordenamento da fronteira, a qual verifica a documentação, vacinação e opera o controle do Exército Brasileiro; b) acolhimento, consistindo em oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e c) interiorização, a qual faz o deslocamento voluntário de venezuelanos de Roraima para outras Unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica (BRASIL, 2020).

A partir da "Operação Acolhida" restou evidente o maior engajamento das autoridades brasileiras com a temática, envolvendo a) uma destinação orçamentária significativa, b) maior presença de agentes estatais, c) além da organização da gestão da resposta brasileira frente a esse fluxo em parceria com os setores da sociedade civil e com Organizações Internacionais (SILVA; JUBILUT, 2020).

Das medidas adotadas, é possível verificar resultados, desde o significativo aumento e melhora dos abrigos, passando por ações de cuidados específicos para certos grupos que demandam outros tipos de cuidados, como indígenas, crianças e pessoas LGBT (SILVA; JUBILUT, 2020).

É imperioso contextualizar os investimentos públicos realizados por meio da Operação Acolhida. Tais despesas foram autorizadas através da Medida Provisória nº 823/2018 (BRASIL, 2018), da Medida Provisória nº 857/2018 (BRASIL, 2018), do Decreto nº 9.709/2019 (BRASIL, 2019), e da Medida Provisória nº 880/2019 (BRASIL, 2019). No

orçamento federal, as despesas são autorizadas através da ação “Assistência Emergencial e Acolhimento Humanitário de Pessoas” vinculada ao Ministério da Defesa.

Dentre as ações da Operação Acolhida, vale destacar o processo de interiorização dos venezuelanos presentes no estado de Roraima. A partir da coordenação do Ministério da Defesa, e com a participação direta do exército, é promovido o traslado dos refugiados e imigrantes para outros municípios do país, com o apoio de agências das Nações Unidas, de governos estaduais e municipais e de parceiros da sociedade civil. Os dados disponibilizados pelo governo federal informam que, de abril de 2018 até junho de 2020, já foram interiorizadas mais de 35.567 mil pessoas para mais de 376 cidades brasileiras em 24 Unidades da Federação (BRASIL, 2020).

Os dados retratam também o perfil dos venezuelanos interiorizados: 57% são homens, 33% menores de idade, 78% migraram em companhia de familiares e 62% na modalidade abrigo. Não obstante o espraiamento espacial dos destinos dos venezuelanos, o processo, quase dois anos após instaurado, se desenvolve em um ritmo ainda aquém do desejado, sobretudo do ponto de vista da baixa capacidade de Roraima e seus respectivos municípios em proporcionar o acolhimento adequado aos crescentes fluxos, que representam elevado percentual da sua população (FGV DAPP, 2020).

Todavia, em razão da pandemia, as práticas de acolhimento aos refugiados, até então consideradas razoáveis, ficaram em risco em função da necessidade de distanciamento social como forma de prevenção da doença, conforme recomendado pela OMS. A pandemia agravou a situação de migrantes e refugiados venezuelanos à medida em que muitos continuaram vivendo ou trabalhando em ambientes lotados ou condições insalubres. Com isso, refugiados precisaram lidar, além da crise social e econômica, com uma crise na saúde.

Sob a alegação de que as condições sociais da Venezuela poderiam fazer com que a Covid-19 atingisse índices alarmantes e ser transmitida para o Brasil (VEJA, 2020), em março de 2020 as autoridades brasileiras decidiram pelo fechamento das fronteiras, sendo a com a Venezuela a primeira a ser fechada.

Um dos riscos desse tipo de manobra é a possibilidade de governos imporem um estado de constante vigilância e suspensão dos direitos humanos, tendo na pandemia um novo argumento para redução das liberdades e de direitos, neste caso, o direito de buscar refúgio (NAY, 2020, apud RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020).

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho aspirou realizar a investigação da eficácia do direito dos refugiados venezuelanos no Brasil, sob a perspectiva da análise das políticas públicas adotadas pelo governo federal, em virtude do fluxo de refugiados oriundos da Venezuela que saiu de seu país em razão da “grave e generalizada violação aos direitos humanos”,

conforme foi reconhecido pelo Brasil, o que facilitou o reconhecimento do refúgio para milhares de venezuelanos e venezuelanas.

Para isso, foi realizada uma contextualização do fenômeno migratório dos venezuelanos no Brasil a partir de dados quantitativos divulgados por governos e organizações, e relatos qualitativos publicados por pesquisadores, um levantamento de normas de direito interno voltadas para a proteção de refugiados no Brasil, e a identificação de políticas públicas adotadas pelo governo a fim de protegê-los.

A partir disso, verifica-se que as políticas públicas adotadas pelo governo federal no intuito de atender essa população, até o início da pandemia, consistiram no oferecimento de meios da regularização de suas condições, e, de forma não tão perfeita, no acolhimento e proteção desses imigrantes forçados por meio da "Operação Acolhida".

Com isso, pode-se compreender que, em razão da amplitude de definições do termo "refugiado" que a Lei nº. 9.474 de 22 de julho de 1997 estabelece, dentre outras disposições, os refugiados venezuelanos podem contar com políticas públicas que permitem a eles o direito de serem reconhecidos como tal, tendo em vista o grande número de refugiados reconhecidos no Brasil, conforme apontam os dados.

Haja vista a incapacidade de Roraima em atender a demanda de toda população oriunda da Venezuela, o governo federal e diversas parcerias, por meio da "Operação Acolhida", tem realizado o controle, atendimento e traslado de refugiados para o interior do Brasil. Com isso, verifica-se os esforços do estado brasileiro em atender essa população.

Entretanto, a COVID-19 trouxe novos desafios para os Venezuelanos no Brasil quando obrigados a passar por mais uma crise, a crise na saúde. Observa-se que algumas medidas tomadas no contexto da pandemia podem enfraquecer algumas das práticas vista como boas até então. Fechar a fronteira aos refugiados, negando-lhes atendimento tendo como argumento a pandemia, possibilita aos governos de imporem um estado de constante vigilância e suspensão dos direitos humanos, haja vista a redução das liberdades e de direitos, neste caso, o direito de buscar refúgio.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/>. Acesso em: 28 de setembro de 2020.

__________. **Brasil torna-se o país com maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina**. <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina/>. Acesso em: 29 de setembro de 2020.

__________. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acessado em: 28 set. 2020.

__________. **Dados sobre Refúgio**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>. Acesso em: 28 de setembro de 2020.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. **Revista da Faculdade de Direito**, **Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 373-383, 1 jan. 2000. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475>. Acesso em: 28 set. 2020.

BASTOS, Julia Pedroni Batista. OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro? **Derecho y Cambio Social**. ISSN: 2224-4131. Publicado em: 01/04/2018. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

__________. **Decreto nº 9.709, de 13 de fevereiro de 2019**. Reabre, em favor do Ministério da Defesa, crédito extraordinário, no valor de R$ 14.063.959,00, aberto pela Medida Provisória nº 857, de 20 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9709.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

__________. **Especial Venezuelanos. Governo do Brasil**. Disponível em: < https://www.gov.br/pt-br/especial-venezuelanos>. Acesso em: 25 nov. 2020.

__________. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

__________. **Medida Provisória nº 857, de 20 de novembro de 2018**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 75.280.000,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv857.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

__________. **Medida Provisória nº 880, de 30 de abril de 2019**. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R$ 223.853.000,00, para os fins que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm>. Acesso em: 28 set. 2020.

__________. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 28 set. 2020.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 6, nº. 3. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392019000300773&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 set. 2020

CONARE. **Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil**. DADOS. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Acesso em: 28 nov. 2020.

FGV DAPP. **A Economia de Roraima e o Fluxo Venezuelano**. 2020. <http://dapp.fgv.br/publicacao/a-economia-de-roraima-e-o-fluxo-venezuelano/>. Acesso em: 28 de setembro de 2020.

__________. **Desafio migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil**. Rio de Janeiro. FGV DAPP. 2018. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24197/Desafio-migrato%CC%81rio-Roraima-policy-paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 nov. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro** / Liliana Lyra Jubilut. - São Paulo : Método, 2007.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2018.

ONU. **ONU quer "apoio urgente" para 5 milhões de venezuelanos que deixaram país**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/05/1713342>. Acesso em: 29 de setembro de 2020.

PEREIRA, Wagner Pinheiro. **A revolução bolivariana e a Venezuela de Hugo Chávez**: história e interpretações (1999-2013). Boletim do Tempo Presente. 2014. Disponível em: < https://seer.ufs.br/index.php/tempopresente/article/view/4168 >. Acesso em: 29 set. 2020.

Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RODRIGUES, Igor de Assis; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo. **Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil**. Physis, Rio de Janeiro , v. 30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312020000300305&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 set. 2020.

SALLES, Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes. GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**. 2016. Disponível em: < https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rppi/article/download/31039/17100/#:~:text=Apesar%20dos%20n%C3%BAmeros%20alarmantes%20de,de%20deslocados%20internos%20e%20refugiados%2C>. Acesso em: 29 de setembro de 2020.

SILVA, João Carlos Jarochinski. JUBILUT, Liliana Lyra. Venezuelanos no Brasil e a COVID-19. 2020. In: **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. Unicamp, 2020. Disponível em: < https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/livro-migra%C3%A7%C3%B5es-internacionais-e-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 20 set. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Trindade. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. Editora Instituto Interamericano de Direitos Humanos; Comitê Internacional da Cruz Vermelha ; Alto Comissariado das Naçoes Unidas para os Refugiados, 1996. ISBN 9977962863, 9789977962863. Disponível em: <https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.html>. Acesso em: 16 jan. 2019.

VEJA. **Portaria que determina fechamento da fronteira com a Venezuela é publicada**. Publicado em: 18 de março de 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/portaria-que-determina-fechamento-da-fronteira-com-a-venezuela-e-publicada/>. Acesso em: Acesso em: 25 set. 2020.

CAPÍTULO 5

APLICABILIDADE TEMPORAL DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 28/09/2020

Daniel Godoy Danesi
Universidade Estadual de Ponta Grossa
Ponta Grossa - Paraná
http://lattes.cnpq.br/2874629736591302

Luis Carlos Simionato Junior
Universidade de Coimbra
Universidade Estadual de Ponta Grossa
Ponta Grossa - Paraná
http://lattes.cnpq.br/8048695607707641

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar o acordo de não persecução penal, sua natureza e sua aplicação temporal, especialmente a possibilidade, ou não, da aplicação retroativa do instituto. Para tanto, utilizando-se dos métodos dedutivo e dialético, bem como com base em documentação indireta, classificou-se o acordo de não persecução penal; sua origem, fundamentos axiológicos, seus pressupostos, sua natureza jurídica e notadamente a natureza jurídica da norma que o instituiu. Foram apresentadas correntes doutrinárias diversas para a ponderação dos argumentos acerca do objeto. Por fim, foram abordados julgados do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Regional Federal da 4ª Região e Tribunal de Justiça do Paraná que respaldam uma conclusão acerca da aplicação temporal do acordo de não persecução penal, no sentido da necessária retroatividade.
PALAVRAS-CHAVE: Justiça consensual, acordo, retroatividade.

TEMPORAL APPLICABILITY OF THE NON-CRIMINAL PROSECUTION AGREEMENT

ABSTRACT: This article has the objective of analyzing the non-criminal prosecution agreement, your nature and temporal application, especially the possibility, or not, of the retroactive application. Using the deductive and dialectical methods, and the indirect documentation, a classification of the agreement was made, origin, axiological foundations, requirements, legal nature, and the legal nature of the law. Doctrinal currents were presented for consideration of arguments. Finally, decisions of the Supreme Court, Federal Regional Court of 4th region and Court of Justice of Paraná were analyzed, to conclude by the retroactive application of the non-criminal prosecution agreement.
KEYWORDS: Consensual justice, agreement, retroactivity.

1 I INTRODUÇÃO

A segurança pública, especialmente a resposta estatal à criminalidade é assunto que circunda o debate jurídico, seja nas academias, seja nos tribunais pátrios, bem como nos órgãos legislativos.

Em razão dos elevados índices de reincidência, do número excessivo de processos em praticamente todos os tribunais nacionais, da falta de efetividade das penas impostas

em processos criminais, dos custos e demora dos processos, medidas alternativas são regularmente discutidas nas instituições brasileiras.

Diante de tal cenário, mecanismos *consensuais* são frequentemente explorados no debate público como alternativas viáveis e desejáveis na reposta estatal ao delito.

Surgidas em 1995 com o advento da Lei nº 9.099, que instituiu os Juizados Especiais Estaduais, as medidas despenalizadoras são instrumentos oriundos da justiça consensual penal que visam garantir mais efetividade e celeridade ao processo penal, até mesmo evitando a deflagração deste.

Passadas duas décadas da positivação das primeiras medidas no ordenamento pátrio, o debate e a evolução acerca de tais foram constantes e, apesar de não unânimes, em geral apresentaram resultados positivos.

Neste cenário, instituiu-se por meio da Lei nº 13.964/2019 com entrada em vigor em 24/01/2020 mais uma medida despenalizadora: o acordo de não persecução penal. Previsto no Código de Processo Penal em seu Art. 28-A, o texto é expresso quanto aos requisitos, condições, formalização e efeitos do acordo. No entanto, celeuma surge na prática: o oferecimento de tal acordo de não persecução penal seria possível para fatos ocorridos antes da entrada em vigor da lei que o instituiu? Seria possível para os casos em que a denúncia foi recebida antes do dia 24/01/2020? Sendo a lei silente em tal ponto, resta à doutrina e aos tribunais se debruçarem em tal questão para oferecer a resposta mais adequada à luz dos princípios constitucionais.

Este ensaio, portanto, objetiva discutir, sem a pretensão de exaurir o tema, a possibilidade de aplicação retroativa do acordo de não persecução penal, analisando a natureza jurídica da norma que o instituiu, classificando-o, analisando o processo legislativo que culminou em sua regulamentação legal, bem como abordando julgados que podem ser utilizados de paradigmas, utilizando-se, para tanto, os métodos dedutivos e dialético, e procedendo mediante revisão bibliográfica e jurisprudencial.

2 | ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

Na esteira do debate acerca do desenvolvimento de mecanismos *alternativos* de resposta ao crime, o acordo de não persecução penal foi concebido inicialmente no ordenamento jurídico pátrio por meio da Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de 07 de agosto de 2017.

O volume excessivo de processos em praticamente todos os tribunais do país, a morosidade tanto de investigações criminais, como de ações penais, a onerosidade para o Estado, para a sociedade e para o investigado, deficiências que culminavam em penas pouco, por vezes nada, efetivas, incentivaram a positivação do acordo pelo Conselho Nacional do Ministério Público em referida Resolução.

Assim sendo, o instituto pautou-se em princípios constitucionais balizadores do

sistema Judiciário. Primeiramente, visou-se atender ao comando normativo do inciso LXXVIII, Art. 5º da Constituição Federal, o qual descreve que a todos são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Ademais, a concepção do instituto também se pautou na efetividade das sanções penais, bem como na economia processual, uma vez que, realizado o acordo, o infrator começa imediatamente ao cumprimento das condições menos severas que, embora não sejam penas, repita-se, possuem o condão de reparar o *status quo* ao crime.

Ainda à luz dos princípios constitucionais que regem o processo penal, cumpre ressaltar que o acordo de não persecução penal é mecanismo que relativiza, em parte, o princípio da obrigatoriedade da ação penal, pois correntes mais modernas concordam que tal princípio significa que não pode o Ministério Público faltar com isonomia na posição de titular da ação penal pública, tendo o membro do órgão ministerial verdadeira obrigação de agir. (CUNHA, 2020). No entanto, dentro dessa obrigação de agir deve o *parquet* se valer dos mecanismos legais adequados e convenientes à situação. Oferecendo transação penal ou propondo o acordo de não persecução estaria o Ministério Público agindo, cumprindo, pois, o referido princípio da obrigatoriedade. (BARROS; ROMANIUC, 2019).

Noutro giro, há ainda posicionamentos dissonantes que alertam quanto a inconstitucionalidade e fragilidade de medidas despenalizadoras aos moldes das adotadas no Brasil. Dentre as críticas, o risco de pressão para o investigado aderir ao acordo, perpetrada eventualmente por membros do Ministério Público, magistrados e servidores, tendo em vista a sobrecarga de serviço, retiraria a genuína legitimidade e mitigaria a voluntariedade do acordo. (LEITE, 2009)

Ademais, a alta discricionariedade na condução do acordo por parte do órgão ministerial daria margem a eventual excesso nos termos e colocaria o investigado em posição vulnerável, inobstante a existência de controle judicial.

Em que pese as críticas, a introdução do acordo de não persecução na legislação pátria é materialmente compatível com o sistema constitucional e, além disso, caracteriza-se como verdadeiro instrumento para a efetivação da prestação jurisdicional com celeridade, economia e efetividade. O controle jurisdicional, a garantia de defesa técnica, as formas de controle de atuação do Ministério Público e a voluntariedade garantem a legitimidade do acordo.

Outra questão que se incitava no debate doutrinário, e até mesmo nas Cortes nacionais, era acerca da constitucionalidade formal do acordo de não persecução trazido na já citada Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2017. O cerne do posicionamento pela inconstitucionalidade do acordo, inclusive em Ações Diretas de Inconstitucionalidades, era basicamente o fato de ter o CNMP extrapolado seu poder regulamentar, produzindo, verdadeiramente, instituto processual que só poderia ser criado por meio de lei federal em sentido estrito — violação ao princípio da reserva legal, pois.

Os argumentos pela inconstitucionalidade eram coerentes e, de forma geral,

o acordo não era amplamente aplicado nos tribunais, inobstante a Resolução ser de observância obrigatória por todos os Ministérios Públicos do Brasil, tendo produzido efeitos práticos limitados até o ano de 2020. Com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 13.964/19, *Pacote Anticrime*, incluindo o acordo de não persecução penal no Art. 28-A do Código de Processo Penal, a discussão quanto à formalidade legal perde sentido, iniciando a aplicação do instituto de forma ampla e geral a partir da entrada em vigor em 24/01/2020.

3 I ASPECTOS DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL

O acordo de não persecução penal foi consagrado definitivamente como instituto jurídico no ordenamento pátrio quando da sua previsão no Art. 28-A do Código de Processo Penal.

Nota-se, pois, que o instituto possui como pressupostos necessários: a) existência de procedimento investigatório, independentemente de ser oriundo da atividade policial (inquérito policial) ou investigação dirigida pelo Ministério público; b) não ser o caso de arquivamento dos autos; para o acordo há de ser ter indícios de autoria, existência material do fato típico, e alguma prova da ilicitude da conduta e culpabilidade do sujeito; c) o crime não pode ter sido perpetrado com violência ou grave ameaça, e deve ter pena mínima abstrata inferior a 4 (quatro) anos; e d) o investigado ter confessado formal e circunstancialmente a prática criminosa: “Importante alertar que, apesar de pressupor sua confissão, não há reconhecimento expresso de culpa pelo investigado. Há, se tanto, uma admissão implícita de culpa”, ensina Rogério Sanches. (CUNHA, 2020)

Presentes os pressupostos, para que se efetive o acordo e com isso se impeça a segunda fase da persecução penal, algumas condições devem ser ajustadas entre o órgão ministerial e o acusado, devidamente assistido por advogado.

As condições que deve se sujeitar o investigado podem ser estabelecidas, cumulativa ou alternativamente, dentre as quais prevê o dispositivo processual:

a) reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo: como fundamento de uma medida despenalizadora, a relevância à restituição ou reparação à vítima é evidenciada no acordo; b) renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; c) prestar serviços à comunidade por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços; d) pagar prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social, preferencialmente que guarde pertinência nas funções com o bem jurídico lesado pela infração em questão; e e) cumprir por prazo determinado outra condição indicada pelo Ministério Público, observadas a proporcionalidade e compatibilidade, condição que evidencia o teor exemplificativo do rol de condições e enfatiza o caráter negocial do acordo.

Desta forma, o acordo possui evidente caráter reparatório, consensual e negocial, caracterizando-se como verdadeiro instituto despenalizador. No entanto, salienta-se que

as condições previstas no acordo não se tratam de penas propriamente ditas. Neste sentido, o enunciado 25 do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM) do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais: “O acordo de não persecução penal não impõe penas, mas somente estabelece direitos e obrigações de natureza negocial e as medidas acordadas voluntariamente pelas partes não produzirão quaisquer efeitos daí decorrentes, incluindo a reincidência.” (COMISSÃO ESPECIAL, 2020)

Além disso, foram previstas vedações à utilização do mesmo em determinadas situação, quais sejam: não cabimento do acordo em crimes de menor potencial ofensivo em que seja possível a transação penal; se o investigado for reincidente ou houver elementos que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional; ter sido o investigado beneficiados nos 5 anos anteriores pelo acordo, transação penal ou suspensão condicional do processo, em crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou contra mulher por razões da condição de gênero.

O legislador, portanto, ciente do caráter despenalizador do instituto que, embora não ignore o caráter retributivo, em verdade mitiga a gravidade da resposta estatal a um delito, observou que em determinadas situações o arquivamento da investigação com o acordo seria medida insuficiente para a repressão do delito — notadamente no contexto atual em que se busca a diminuição com a devida repressão a delitos envolvendo violência doméstica. Ademais, atentou-se para impedir o uso indiscriminado de institutos despenalizadores, o que poderia gerar estímulo a condutas desviantes — ainda que de menor potencial ofensivo.

Posterior ao ajuste entre órgão ministerial e o acusado, o acordo deve ser encaminhado à análise judicial, via audiência para oitiva do investigado, para verificação por parte do magistrado competente da legalidade, proporcionalidade e voluntariedade do acordo.

Na análise judicial, deve o juiz homologar o acordo, encaminhando ou autos ao Ministério Público para sua implementação, caso considere adequado. Por outro lado, concluindo pela insuficiência ou abusividade do pactuado, deve o juiz devolver os autos ao Ministério Público para reformulação, ou reanálise de complementação de investigações/oferecimento de denúncia, caso entenda pelo não cabimento do acordo.

Conflite surge, no entanto, no momento em que, ao encaminhar os autos ao Ministério Público sob pretexto do não cabimento do acordo no caso concreto, o órgão ministerial insistir em seu cabimento. Na sistemática anterior à Lei 13.964/19, tal situação seria resolvida pelo órgão superior do Ministério Público. Todavia, a redação da referida lei, em vigor atualmente, dispõe que o juiz deve recusar a homologação e deve-se questionar tal decisão via recurso em sentido estrito.

Em que pese posições pela inconstitucionalidade do dispositivo, (CUNHA, 2020) porquanto o titular da ação penal ser o Ministério Público, devendo, pois, ser submetida a análise ao órgão revisor do mesmo, notadamente se observada por analogia o art. 28

do Código de Processo Penal, e a súmula 696 do Supremo Tribuna Federal, o dispositivo permanece em vigor, dada a presunção de legitimidade da lei.

A regularidade na formalização do acordo, e o integral cumprimento das condições pelo investigado, desencadeia no arquivamento definitivo da investigação e consequente extinção da punibilidade do agente infrator. Nota-se que compete ao juízo da execução penal decretar a extinção da punibilidade.

Ressalta-se que o descumprimento injustificado das condições implica na rescisão judicial do acordo, e possibilitando o início da segunda fase da persecução penal com o oferecimento da denúncia.

Por fim, cumpre salientar que o referido acordo não se trata de direito subjetivo do réu, inobstante diversos posicionamentos neste sentido, mas sim, em princípio, trata-se de um poder-dever do Ministério Público, assim como é a suspensão condicional do processo. Neste sentido, o enunciado 19 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais: "O acordo de não persecução penal é faculdade do Ministério Público, que avaliará, inclusive em última análise (§ 14), se o instrumento é necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime no caso concreto." (COMISSÃO ESPECIAL, 2020)

4 | NATUREZA JURÍDICA

Consistindo em verdadeiro pacto entre o Ministério Público e suposto infrator de condições a serem cumpridas por este para que, se aceitas e cumpridas, seja arquivada investigação criminal, não deflagrada ação penal e extinta a punibilidade, cumpre analisar a natureza jurídica do acordo de não persecução penal.

Para parte da doutrina, a natureza jurídica do acordo em si seria tão somente negócio jurídico extrajudicial, uma vez que é concretizado antes mesmo de iniciado o processo penal — via procedimento administrativo — o que descaracterizaria a natureza processual, bem como pelo fato de não implicar em pena, o que descaracterizaria, também, a natureza penal do mesmo. Ademais, a norma que instituiu o acordo teria cunho de política criminal. (SOUZA, 2019)

Outra corrente caracteriza o acordo de não persecução penal como de natureza de arquivamento condicionado e negócio jurídico extrajudicial. Em primeiro, o acordo condiciona o arquivamento das investigações e, por consequência, a não deflagração de ação penal a certas cláusulas pactuadas antes do processo — o que retira o caráter processual do mesmo. Neste diapasão:

> Ademais, a atuação do Ministério Público, após o cumprimento de todas as cláusulas do acordo previamente firmado, será conclusiva, ou seja, finalizando as investigações. Por essas razões é possível concluir que a natureza jurídica do Acordo de Não Persecução Penal será de **arquivamento condicionado.** (BARROS; ROMANIUC, 2019, p. 19)

É possível, além disso, caracterizar a natureza jurídica do referido acordo como negócio jurídico processual. Interpretando-se analogicamente, o instituto da colaboração premiada, também com a lei 13.964/2019, foi caracterizado como negócio jurídico processual. Segundo o Art. 3º-A da Lei 12.850/13: "O acordo de colaboração premiada é negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova, que pressupõe utilidade e interesse públicos." (BRASIL, 2013)

Comentando o instituto da colaboração premiada, Didier:

> Em síntese, a colaboração premiada prevista na Lei n. 12.850/2013 é (i) ato jurídico em sentido lato, já que a exteriorização de vontades da parte é elemento cerce nuclear do seu suporte fático; (ii) é negócio jurídico, pois a vontade atua também no âmbito da eficácia do ato, mediante a escolha, dentro dos limites do sistema, das categorias eficaciais e seu conteúdo; (iii) é negócio jurídico bilateral, pois formado pela exteriorização de vontade de duas partes, e de natureza material e processual, haja vista que as consequências jurídicas irradiadas são de natureza processual e penal material; (iv) é contrato, considerando a contraposição dos interesses envolvidos. (DIDIER JR, 2016, p. 194)

Cumpre salientar, portanto, que a natureza de negócio jurídico processual da colaboração premiada é inegável, até mesmo quando celebrada em momento anterior ao processo, ou além disso, quando contiver cláusula que impede o oferecimento da denúncia (Art. 3ª-C, §4º), não perde o caráter processual, pois há consequências processuais.

Desta forma, o acordo de não persecução penal pode ser classificado como negócio jurídico processual uma vez que: depende do ajuste da vontade de duas partes, possui controle judicial, deve ser homologado pelo Judiciário, e possui consequências processuais e materiais; implica na *suspensão* do oferecimento da denúncia, e do curso da prescrição, enquanto não cumpridas condições, pode desencadear no arquivamento de investigações e na extinção da punibilidade. O titular da ação penal, verdadeiramente, dispõe sobre a mesma.

5 | APLICAÇÃO TEMPORAL DO ACORDO

A Lei 13.964/2019 que introduziu o acordo no Código de Processo Penal entrou em vigor em 24/01/2020, sendo omissa, no entanto, acerca da aplicabilidade (ou não) do acordo em processos já em cursos — com denúncias já oferecidas e até mesmo já recebidas.

Para averiguação da possibilidade da pactuação no curso da ação penal, há que se analisar, inicialmente, o teor da referida norma e a aplicabilidade da mesma no tempo.

Não debalde trazer à baila a classificação clássica das normas, as quais podem ser: processuais penais puras, materiais penais puras e normas processuais penais materiais (mistas ou híbridas). (ARAÚJO; COSTA, 2019)

Primeiramente, a norma de natureza processual penal, de acordo com o Art. 2º do

Código de Processo Penal, pauta-se pelo princípio *tempus regit actum* — o tempo rege o ato. Desta maneira, a lei processual produz efeitos prospectivos, não invalidando os atos praticados anteriores a sua vigência, nem mesmo se incompatíveis, devendo, no entanto, terem sido validamente praticados de acordo com a legislação vigente à época. Via de regra, a lei processual não possui efeitos retroativos, nem mesmo em benefício do réu. Neste sentido, doutrina Fábio Roque citando entendimento do Supremo Tribunal Federal:

> Desta feita, quanto à norma puramente processual, não há que se falar em retroatividade: ela não atingirá atos processuais já praticados e regerá os atos futuros (STF, HC nº 109.295/SP, rel. Min Ricardo Lewandowski, j. 14.02.12) ou seja, "nos termos do art. 2º do Código de Processo Penal, a lei adjetiva penal tem eficácia imediata, preservando-se os atos praticados anteriormente à sua vigência, isso porque vigora, no processo penal, o princípio "*tempus regit actum"* segundo o qual são plenamente válidos os atos processuais praticados sob a vigência da lei anterior, uma vez que as normas processuais penais não possuem efeito retroativo". (ARAÚJO; COSTA, 2019, p. 12)

De maneira contrária, o tratamento da aplicação da lei penal no tempo é diverso. Conforme previsão constitucional do princípio da aplicação da lei penal mais benéfica, a lei penal não retroagirá, salvo em benefício do réu.

A retroatividade é "fenômeno jurídico pelo qual é possível aplicar uma lei em relação a fatos que ocorreram anteriormente à sua vigência". (MARINHO; FREITAS, 2014, p. 86) Ou seja, em princípio, a lei que possui conteúdo material também se aplica somente a fatos posteriores à sua vigência, exceto se sua aplicação retroativa beneficiar réu que praticou ato anterior à vigência.

Por fim, pode uma norma ser classificada como processual penal material (mista). Neste caso, uma mesma norma possui ambos conteúdos, tratando de direito penal e processual concomitantemente. Possuindo conteúdo híbrido, é possível que a mesma tenha efeitos retroativos, quando sua aplicação a fatos anteriores se mostre mais benéfica ao réu.

Diante da classificação, cumpre averiguar a natureza da norma que positivou o acordo de não persecução penal. Observa-se, de antemão, que o instituto está previsto no Código de Processo Penal, levando à primeira conclusão, portanto, que se trata de norma com conteúdo processual. Não obstante, a mera localização da norma no ordenamento jurídico não possui o condão de representar, fidedigna e absolutamente, a natureza jurídica da norma. Neste sentido: "A norma jurídica qualifica-se por seu objeto e não por sua localização neste ou naquele corpo de leis." (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015, p. 95).

Verifica-se que uma norma possuirá natureza penal quando tratar de matéria pertinente ao direito material: espécies de crimes, excludentes de ilicitude, espécies de penas, extinção da punibilidade, entre outras. Por outro lado, a natureza processual se identifica quando a norma tratar de direito instrumental: prazos recursais, procedimentos,

provas, etc. Uma norma com a junção dos conteúdos, independente de qual diploma legal se localiza, é uma norma híbrida. Exemplifica Fabio Roque:

> O Poder Legislativo, todavia, na sua atividade legiferenta, pode editar uma lei que tenha conteúdo penal ***e*** processual. Exemplo disso ocorreu com a Lei nº 9.271/96, que tratou do art. 366, CPP. Diz a norma que, se o acusado, citado por edital, não comparecer ao processo e nem constituir advogado, ficarão suspensos o processo (norma processual) e o curso da prescrição (norma material). (ARAÚJO; COSTA, 2019, p. 13)

Voltando-se ao acordo de não persecução penal, pode-se observar que o mesmo possui características processuais: normatização no Código de Processo Penal, possui o condão de impedir a ação penal e de desencadear no arquivamento das investigações, é de iniciativa do titular da ação penal e deve possuir respaldo judicial (homologação). No entanto, o referido acordo possui aspectos materiais no momento em que pode levar à extinção da punibilidade de agente que, ainda que supostamente, mas com fortes indícios do cometimento de infração penal, bem como a capacidade de suspender a prescrição da pretensão punitiva estatal. A presença de tais características leva à conclusão lógica de ser a norma de natureza híbrida, devendo, pois, retroagir se em benefício do réu — ou investigado.

O acordo de não persecução, como explicado, traz evidente benefício ao indigitado, pois “impede, quando presentes os requisitos legais, tanto a instauração da *persecutio criminis in judicio* quanto a decretação da extinção da punibilidade [...] iniludível, pois, a natureza híbrida da norma”. (MAZLOUM, 2020)

Com o mesmo entendimento, o Ministério Público Federal por meio das 2ª, 4ª e 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão, emitiu Orientação Conjunta nº 03/2018, revisada em 2020, com seguinte teor: “O ANPP pode ser proposto para suspender ações penais em andamento, tendo em vista que a Lei n. 13.964/2019 tem natureza jurídica mista e é mais benéfica ao interessado”. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

As medidas despenalizadoras contidas na Lei 9.099/95 também foram objeto de estudo e discussão quando da entrada em vigor da referida lei — Lei dos Juizados Especiais Estaduais.

Notadamente, a referida Lei trouxe em seu Art. 90 a previsão de que as disposições da mesma não seriam aplicáveis aos processos já em fase de instrução. Desta forma, à época, diversos juízos, aplicando literalmente o dispositivo infraconstitucional, deixavam de oportunizar ou aplicar as medidas despenalizadoras para processos cujo início se deu antes da vigência da lei.

A interpretação gerava debate na doutrina e nos Tribunais de todo o país, o que levou, no ano de 1997, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal em face do referido artigo legal, com pedido liminar. Em tal, o Conselho pleiteou a declaração de

inconstitucionalidade do dispositivo por ofender princípio expresso da Constituição Federal: a retroatividade da lei penal mais benéfica. Em contrapartida, o Advogado Geral da União, em defesa da constitucionalidade do dispositivo, alegou que as referidas normas possuíam somente índole processual, não havendo que se falar em retroatividade.

A medida liminar pleiteada foi deferida suspendendo a eficácia do dispositivo. No entanto, o mérito só foi julgado dez anos após o protocolo — em 2007. Sob relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, a Corte Suprema, por unanimidade, deu parcial provimento à ação, dando interpretação conforme a constituição no sentido de não ser possível a legislação infraconstitucional impedir a retroatividade de norma com conteúdo penal mais benéfica a réu.

Por estas razões o Supremo Tribunal Federal estendeu a aplicação das medidas despenalizadoras contidas na Lei 9.099 a casos ocorridos antes de sua vigência, até mesmo com instrução processual já iniciada. Não havendo retroatividade somente nos casos em que o processo já tivesse atingido o seu fim quando da entrada em vigor da Lei nº 9.099/95. A jurisprudência, por exemplo no Habeas Corpus nº 73.837-1/GO sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, foi no sentido de se permitir a aplicação retroativa inclusive em processos em fase recursal quando da entrada em vigor da lei, bem como no Habeas Corpus nº 74.017 cujo relator foi o Ministro Octavio Gallotti.

O desembargador João Pedro Gebran Neto anota em seu voto no julgamento de embargos infringentes com sentença penal condenatória anterior à vigência do acordo no CPP:

> Assim, a integração do novo instituto no ordenamento jurídico impõe que a solução desses conflitos se dê pela via da hermenêutica. Especificamente no ponto, tem-se como solução adequada a suspensão do processo com baixa em diligência ao primeiro grau para as providências cabíveis, com o exame do cabimento da ANPP e eventual acordo entre as partes. (BRASIL, 2020)

Outro entendimento emanado pela Corte Suprema brasileira, que também serve de substrato para conclusão acerca da aplicabilidade do acordo de não persecução penal, é o emanado na Questão de Ordem nº 1.055-3, sob relatoria do Ministro Celso de Mello no ano de 1996.

A lide girou em torno da aplicação, ou não, dos artigos 88 e 91, ambos da Lei dos Juizados Estaduais, para processos já deflagrados em outros órgãos jurisdicionais, que não os Juizados Criminais. Via tais dispositivos, a perseguibilidade dos delitos de lesões corporais leve e lesões culposas passou a ser condicionada à representação do ofendido — e não mais pública incondicionada — e estabeleceu prazo para manifestação do ofendido.

Em julgamento, estendeu-se a aplicação de tais dispositivos a qualquer processo penal condenatório, qualquer que seja o Tribunal, a fim de se efetivar a referida medida despenalizadora. Trechos pertinentes do julgado:

> **Na realidade**, os institutos em questão — além de derivarem de típicas normas de caráter híbrido, pois revestem-se de projeção eficacial **tanto** sobre o plano formal **quanto** sobre a esfera estritamente penal-material, gerando, **quanto a esta**, consequências jurídicas que **extinguem** a própria punibilidade do agente [...]
>
> As prescrições que consagram as medidas despenalizadoras em causa qualificam-se como normas penais benéficas, necessariamente impulsionadas, quanto à sua aplicabilidade, pelo princípio constitucional que impõe à **lex mitior** uma insuprível carga de retroatividade virtual e, **também**, de incidência imediata. (BRASIL, 1996)

Destarte, o entendimento emanado pelo Min. Celso de Mello, socorrendo-se das lições de Damásio de Jesus, foi preciso no sentido de que as medidas despenalizadoras se efetivam não somente quando se deixa de aplicar a pena, mas também por meio de disposições que procuram evitar a própria sanção penal. (BRASIL, 1996).

Analisando as características do acordo de não persecução penal, a conclusão que se chega é que a norma que o instituiu possui natureza processual material e, de igual maneira à interpretação dada pela Corte Suprema aos institutos despenalizadores dos Juizados Especiais, o caráter benéfico conduz invariavelmente à aplicação retroativa — mesmo se já recebida a denúncia antes da entrada em vigor do acordo no Código de Processo Penal.

Além disso, é de se observar que a transposição do momento legalmente previsto para efetivação de um instituto despenalizador não obsta em absoluto a possibilidade do mesmo para o fato em julgamento, embora possa ser fulminado pela preclusão. Como se percebe da análise da Súmula 337 do Superior Tribunal de Justiça, é cabível o oferecimento de suspensão condicional do processo quando ocorrer a desclassificação do delito, e na procedência parcial da pretensão punitiva. De igual sorte, assim deve se dar com o acordo de não persecução penal.

Inobstante tal conclusão, há entendimento contrário quanto a possibilidade de aplicação retroativa do referido instituto. Segundo este posicionamento, não há que se falar em retroatividade do acordo, uma vez que o oferecimento deste só seria cabível antes do oferecimento da denúncia. Tal conclusão se pauta, precipuamente, no texto legal, que traz no Art. 28-A §8º do Código de Processo Penal: "§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia." (BRASIL, 1941)

Além disso, respalda-se este entendimento com base nas locuções colocadas no *caput* do artigo 28-A, notadamente "*não sendo caso de arquivamento*" e "*investigado*", sustentando-se que o instituto seria incabível se diante de "réu". Assim se argumentou:

> Ora, depois do recebimento da denúncia [...] não há mais investigado, mas sim réu, o que contribui para a sensação de que o instituto está limitado pelo marco do recebimento da exordial.

> Outros trechos da novel legislação são bastante incisivos acerca do marco temporal para aplicação do instituto. O § 10.º do artigo 28-A, dispõe: “Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia”. Não há, no referido parágrafo, qualquer alusão a continuidade da ação penal já instaurada ou a processo propriamente dito. (MINISTÉRIO PÚBLICO PARANÁ, 2020).

Desta maneira, baseando-se em uma interpretação literal do dispositivo, e evidenciando que não haveria qualquer tratativa legal quanto ao oferecimento do acordo já na fase processual, entende-se que seria impossível a aplicação retroativa do instituto para casos em que a denúncia já havia sido recebida anteriormente à vigência da Lei 13.964.

Neste entendimento, inclusive, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais por meio do Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal (GNCCRIM) emanou o Enunciado nº 20 com a seguinte redação: “ENUNCIADO 20 (ART. 28-A) Cabe acordo de não persecução penal para fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº 13.964/2019, desde que não recebida a denúncia.” (COMISSÃO ESPECIAL, 2020)

Invocando tal enunciado, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou pela não retroatividade do instituto em decisão monocrática no Agravo em Recurso Especial nº 1668089/SP de relatoria do Ministro Felix Fischer.

Outro argumento neste sentido, refere-se ao projeto de lei que desencadeou a positivação do instituto no Código de Processo Penal — popularmente conhecido como *Pacote Anticrime* — sendo que o mesmo previa em seu texto inicial a regulamentação de espécie de “acordo de não continuidade da ação penal”. Tal dispositivo era previsto no Projeto de Lei 882/2019, de autoria do Poder Executivo, que foi apresentado ao Congresso Nacional em 19/02/2019, e assim estabelecia: “Art. 395-A. Após o recebimento da denúncia ou da queixa e até o início da instrução, o Ministério Público ou o querelante e o acusado, assistido por seu defensor, poderão requerer mediante acordo penal a aplicação imediata das penas.” (BRASIL, 2019)

Observando que tal instituto foi rejeitado pelo legislador, quando da aprovação do referido *pacote*, positivando-se somente o acordo de não persecução penal, concluem que houve expressa vontade legislativa em impedir pactuação posterior ao recebimento da denúncia. Neste sentido:

> A nosso ver, essa hipótese não configura uma singela lacuna na lei, mas sim a expressa e inequívoca opção do legislador de excluir intencionalmente essa possibilidade do sistema processual penal brasileiro, fato este que contribui para o pensamento de que o acordo de não persecução realmente foi concebido apenas para o momento anterior ao recebimento da denúncia. (MINISTÉRIO PÚBLICO PARANÁ, 2020)

Nota-se, no entanto, que a intenção legislativa com tal dispositivo no Código de Processo Penal era a de criar outra espécie de instituto negocial — em verdade, medida

despenalizadora *imprópria*. É de se notar que o dispositivo é expresso em permitir a pactuação para aplicação imediata de penas, diferentemente do acordo de não persecução penal em que não há aplicação de penas propriamente ditas.

Ademais, o §8º do referido dispositivo estabelecia que “para todos os efeitos, o acordo homologado é considerado sentença condenatória”. Ou seja, inobstante a natureza negocial, referido acordo não positivado possuía características distintas do acordo de não persecução penal, além do momento de sua concretização, como a aplicação de pena e o cabimento para crimes de qualquer natureza — independente do *quantum* da pena.

Desta forma, não se pode concluir que a intenção legislativa de rejeitar tal instituto se baseou, tão somente, na impossibilidade de pactuação no curso da ação penal — tampouco é possível concluir que com tal rejeição o legislador visou impedir a aplicação retroativa do acordo de não persecução penal. Não bastando, como já argumentado com base nos julgados do STF citados, mesmo que se essa fosse a intenção legislativa, esta não pode negar a natureza das normas e institutos, muito menos contrariar princípios constitucionais consagrados — notadamente a retroatividade da lei penal mais benéfica.

Ademais, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná se deparou com a celeuma acerca da aplicação retroativa, ou não, do acordo de não persecução. Ao julgar o *habeas corpus* 10688-05.2020.8.16.0000, a 2ª Câmara Criminal entendeu, por unanimidade, que deve ser oportunizado a celebração do acordo caso presentes os requisitos legais, mesmo que a denúncia tenha sido recebida antes da entrada em vigor da Lei 13.964 — retroagindo, pois. Indo além, entenderam os julgadores que o acordo se trata de direito subjetivo do réu. (PARANÁ, 2020).

Por último, não em vão citar que, embora não prevista expressamente a aplicação retroativa do acordo, é possível encontrar no Art. 3º-B do CPP que: compete ao juiz das garantias decidir sobre a homologação de acordo de não persecução penal ou de colaboração premiada, quando formalizados durante a investigação. *Contrario sensu*, pois, seria competência do juiz da instrução a homologação de tais acordos em momento posterior à investigação, sendo, portanto, possível o oferecimento do acordo quando já em curso a ação penal. (FERREIRA, 2020)

A retroatividade do instituto tem limitação lógica: o trânsito em julgado. Conforme a doutrina se colocou quanto aos institutos do Juizado Especial Criminal: “há um limite temporal para essa retroatividade: os casos já julgados definitivamente (é dizer, com trânsito em julgado) não serão obviamente ressuscitados.” (GRINOVER, 2005, p. 53).

6 | CONCLUSÃO

O presente ensaio objetivou discorrer, sem a pretensão de exaurir o tema, acerca do instituto do acordo de não persecução penal, identificando sua origem, características, pressupostos, natureza jurídica e especialmente sua aplicabilidade temporal.

Pode-se observar que o referido acordo pode ser classificado como verdadeira medida despenalizadora, e mecanismo jurídico essencialmente *negocial*, o que demonstra e ratifica o progressivo teor consensual do ordenamento jurídico na esfera penal, evidenciando-se a busca por respostas estatais ao delito mais céleres e efetivas, garantindo a reparação da vítima quando possível, e a punição do ofensor, embora não aplicando penas propriamente ditas. Não bastando, visou mitigar o número exorbitante de processos que correm em praticamente todos os tribunais nacionais e que muitas vezes teriam gerados custos excessivos com resultados pouco efetivos.

A elaboração do instituto do acordo de não persecução penal por meio da Lei 13.964/2019 que entrou em vigor em 24/01/2019 mitigou o princípio da obrigatoriedade da ação penal e, tendo caráter residual, visou garantir efetividade à resposta estatal diante de crimes não abrangidos pela Lei dos Juizados — tem cabimento quando a pena mínima do delito é inferior a 4 (quatro) anos.

O acordo foi positivado no Art. 28-A do Código de Processo Penal, que traz os pressupostos, as condições que podem ser entabuladas entre o órgão acusador e o investigado devidamente assistido por advogado em um rol exemplificativo, o procedimento para a formalização do acordo, inclusive quanto à necessidade de homologação judicial, bem como os efeitos em caso de cumprimento integral do pactuado ou do descumprimento.

Sendo silente a lei, debate surge acerca da natureza jurídica do referido acordo, havendo primeira corrente que o classifica como simples negócio jurídico extrajudicial, uma vez que o mesmo se concretiza em momento anterior ao início do processo, que por vezes sequer é iniciado. Por outro lado, segunda corrente o classifica como negócio jurídico processual, utilizando-se, para tanto, interpretação analógica com o instituto da colaboração premiada que, expressamente, possui natureza jurídica de negócio jurídico processual e meio de obtenção de prova. Desta forma, embora de fato pactuado, via de regra, fora e antes do processo, o objeto do acordo é o processo e a pretensão punitiva estatal, o que caracterizaria a natureza processual do mesmo.

Outro ponto não abrangido pela lei, instaurou-se o debate na doutrina e nos tribunais acerca da possibilidade, ou não, do oferecimento do acordo para fatos ocorridos antes da vigência da Lei 13.964/19, notadamente para processos em que a denúncia já havia sido recebida antes do dia 24/01/2020.

Diante de tal controvérsia, a identificação da natureza da norma que instituiu o acordo é fundamental. Dividindo-se em norma de natureza processual, norma de natureza penal e norma híbrida, a classificação mais adequada para o caso é esta última; híbrida. A natureza processual da norma é indubitável, no entanto, o acordo de não persecução possui natureza penal também; possui o condão de extinguir a punibilidade do infrator e suspende o prazo prescricional da pretensão punitiva do estado. Ou seja, a norma é de natureza híbrida e, sendo assim, impõe-se a retroatividade de norma híbrida quando em benefício do réu.

Em debate análogo, a Corte Suprema se debruçou na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.719-9-DF, na qual se decidiu que os institutos despenalizadores contidos na Lei 9.099/95 (Lei dos Juizados) deveriam ser aplicados retroativamente, dada a natureza híbrida da norma que os instituiu. Garantiu-se, pois, a aplicação a processos já em curso quando da entrada em vigor da lei, inclusive se já em fase recursal.

Em sentido oposto, no entanto, surge posicionamento pela não possibilidade do oferecimento do acordo quando nos casos em que a denúncia já havia sido recebida quando da entrada em vigor de tal norma. Este entendimento se pauta, basicamente, na interpretação literal do dispositivo que regulamentou o acordo, sendo que ao conter em sua redação termos como "investigado" e "não sendo caso de arquivamento", entre outros, seria incabível o oferecimento quando já recebida a denúncia.

Ademais, analisando-se o processo legislativo que culminou na positivação do acordo no Código de Processo Penal, argumenta-se que havia no projeto inicial "acordo de não continuidade da ação penal", espécie de acordo a ser realizado quando já iniciado o processo penal (já recebida a denúncia, pois) e que este instituto foi deliberadamente rejeitado pelo legislador quando da não sua rejeição pelo Parlamento, o que evidenciou a impossibilidade de negociação no processo.

Em que pese fundamentados argumentos, já expressado em decisão monocrática pelo Ministro Felix Fischer do Superior Tribunal de Justiça, a posição pela não possibilidade de aplicação retroativa do instituto do acordo de não persecução penal não se sustenta. Por si, a natureza híbrida da norma implica em sua aplicação retroativa quando em benefício do réu, e oportunizar a utilização de medida despenalizadora ao réu é indubitavelmente benéfico. Ademais, a localização do dispositivo, expressões semânticas do mesmo, tampouco eventual vontade do legislador, não devem preponderar em detrimento de princípio constitucional. Semelhante entendimento foi emanado pelo Supremo Tribunal Federal quando da já citada Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.719-9, em que se deu interpretação conforme a Constituição, e garantiu a aplicação retroativa dos dispositivos, inobstante vontade legislativa expressa em sentido contrário.

Por estas razões, tratando-se de dados parciais sem o condão de exaurir o tema, conclui-se que a norma instituidora do acordo de não persecução penal deve ter aplicabilidade retroativa, devendo, quando presentes os requisitos, ser oferecido o acordo mesmo que a denúncia tenha sido recebida em data anterior à vigência da norma (24/01/2019), inclusive caso o réu não tenha confessado formal e circunstancialmente na fase investigatório, devendo ser oportunizado que assim o faça quando na negociação para formalização do acordo, e mesmo se o processo se encontrar em fase recursal, com a remessa dos autos ao julgador de origem para que o órgão acusador local ofereça referido acordo.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Fabio Roque; COSTA, Klaus Negri. **Processo penal didático**. Salvador: Editora JusPodivm, 2ª Ed. 2019.

BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. **Acordo de não persecução penal:** teoria e prática. Leme, SP: JH Mizuno, 2019.

BRASIL. **Código de Processo Penal.** Decreto-Lei nº 3.689 de 3 de outubro de 1941, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm> Acesso em: 05 de abr. de 2020.

BRASIL. **Lei de Organizações Criminosas**. Lei nº 12.850 de 02 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm> Acesso em: 30 de mar. de 2020.

BRASIL. **Projeto De Lei 882/2019**. 19 de fev. de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A0DA9C343708EC2620F78050AE0A424A.proposicoesWebExterno1?codteor=1712088&filename=PL+882/2019> Acesso em: 12 de abr. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade** nº 1.719-9. 18 de junho de 2007. Relator Min. Joaquim Barbosa. Brasília.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito** nº 1.055-3 (questão de ordem). 24 de abr. de 1996 Relator Min. Celso de Mello.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Embargos infringentes** nº 5001103-25.2017.4.04.7109/RS. Embargante: Rafaela Rodrigues de Lima. Embargado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Carlos Eduardo Thompson Lenz. Porto Alegre, 21 de maio de 2020.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

COMISSÃO ESPECIAL – Grupo Nacional de Coordenadores de Centro de Apoio Criminal. Conselho Nacional Procuradores-Gerais. **Enunciados interpretativos da Lei nº 13.964/2019**, Lei anticrime. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Estudo_-_Lei_Anticrime_-_Apontamentos_CAOPCrim-MPPR.pdf> Acesso em: 30 de mar. de 2020.

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote Anticrime – Lei 13.964/2019**: Comentários às alterações no CP, CPP e LEP. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DIDIER JR, Fredie. **Colaboração premiada** – noções gerais e natureza jurídica In Didder Junior (org.) Processo penal: coleção repercussões no novo CPC, v. 13, p. 188-235. Salvador: JusPodivm, 2016.

FERREIRA, Lucas César Costa. Acordo de Não Persecução Penal: advento da Lei nº 13.964/19 e reflexos para o Ministério Público. **Meu Site Jurídico.** 14 de jan. de 2020. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/01/14/acordo-de-nao-persecucao-penal-advento-da-lei-no-13-96419-e-reflexos-para-o-ministerio-publico/> Acesso em: 10 de abr. de 2020.

GRINOVER, Ada Pelegrini. et al. **Juizados especiais criminais:** comentários à Lei 9.099. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

LEITE, Rosimeire Ventura. **Justiça consensual como instrumento de efetividade do processo penal no ordenamento jurídico brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARINHO, Alexandre Araripe; FREITAS, André Guilherme Tavares. **Manual de Direito Penal**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.

MAZLOUM, Ali; MAZLOUM, Amir. Acordo de não persecução penal é aplicável a processos em curso. **Consultor Jurídico**, 7 de fev. de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-07/opiniao-acordo-nao-persecucao-penal-aplicavel-acoes-curso> Acesso em: 30 de mar. de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Procuradoria-Geral de Justiça – Segundo grupo. **Parecer em Habeas corpus** nº 10688-05.2020.8.16.0000**.** 12 de mar. de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Orientação Conjunta nº 03/2018.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/sobre/boas-praticas/anpp-lei-13-964-de-24-de-dezembro-de-2019/roteiro-sintetico.pdf> Acesso em: 30 de mar. de 2020.

PARANÁ, Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus** nº 10688-05.2020.8.16.0000. 2ª Câmara Criminal. 08 de maio de 2020. Relator Des. Laertes Ferreira Gomes. Curitiba-PR.

SOUZA, Andressa Cecon Bidutti. O Acordo de Não Persecução Penal: Noções Gerais e Constitucionalidade. **Âmbito Jurídico**. São Paulo, 17 de out. de 2019. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-penal/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-nocoes-gerais-e-constitucionalidade/> Acesso em: 30 de mar. De 2020.

CAPÍTULO 6

O DIREITO HUMANO À SAÚDE NO CÁRCERE: INCONSTITUCIONALIDADES DO PACOTE ANTICRIME E O CERCEAMENTO AO DIREITO DE VISITA

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 02/12/2020

Paloma Gurgel de Oliveira Cerqueira
Universidade de Salamanca
https://wwws.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=D36A5812D5B75B5B7CA544FC74C1904B

Camila Miranda Vidigal
Complexo Educacional Damásio de Jesus
ORCID: 0000-0003-3650-0288

RESUMO: O presente trabalho trata de algumas alterações na legislação penal, notadamente no que se refere aos direitos dos presos, especialmente o direito de visita, mudanças essas efetivadas pela Lei nº 13.964/19 e conhecida como Pacote Anticrime. A pesquisa destaca as violações constitucionais resultantes das alterações e discorre acerca da importância da ressocialização, a partir de uma análise da família como base da sociedade, da dignidade da pessoa humana e da importância da saúde física e mental do detento, aspectos estes diretamente afetados pelas restrições de visitas.
PALAVRAS-CHAVE: Visitas; Pacote Anticrime; Violações.

THE HUMAN RIGHT TO HEALTH IN THE PRISON: UNCONSTITUTIONALITIES OF THE ANTICRIME PACKAGE AND THE SURROUNDING OF THE VISIT RIGHT

ABSTRACT: The present work deals with some changes in penal legislation, notably with regard to the rights of prisoners, especially the right to visit, changes made by Law No. 13.964 / 19 and known as the Anti-Crime Package. The research highlights the constitutional violations resulting from the changes and discusses the importance of resocialization, based on an analysis of the family as the basis of society, the dignity of the human person and the importance of the detainee's physical and mental health, aspects that are directly affected by visit restrictions.
KEYWORDS: Visits; Anti-crime package; Violations.

INTRODUÇÃO

O denominado Pacote Anticrime, Lei nº 13.964/19 trouxe algumas alterações acerca do direito de visitas, especificamente no artigo 52, inciso III da Lei de Execução Penal e no artigo 3º, parágrafo 1º, inciso II, da Lei 11.671/2008, sobre o sistema penitenciário federal.

Os tratados de Direitos Humanos e a legislação brasileira, na Lei de Execução Penal, tutelam o direito à saúde dos presos e garantem que as prisões devem permitir visitas tanto da família como de amigos dos detentos.

Trata-se de um direito limitado porque, além de o ordenamento jurídico não abarcar

nenhum direito de caráter absoluto, sofre uma série de restrições, tanto com relação às condições que devem ser impostas por motivos morais, de segurança e de boa ordem do estabelecimento, como porque pode ser restringido por ato motivado dos diretores dos presídios.

As restrições de visitas implementadas pela nova legislação já ocorriam na prática, quando, por intermédio de portarias, as visitas eram restringidas e desprezadas como direito constitucional: a família como base da sociedade, o papel ressocializador da pena, a importância das visitas para a saúde física e mental do apenado: nenhum desses aspectos era respeitado.

Com a nova legislação, ratificadas estão as violações aos Tratados Internacionais:

> Artigo 5.º, 6, da Convenção Americana dos Direitos Humanos.
>
> "As penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados".
>
> Artigo 10 do Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos.
>
> "Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana".

Do mesmo modo, as Violações Constitucionais: a Dignidade da Pessoa Humana (artigo 1º, inciso III), Princípios da Legalidade (art. 5º, inciso II) , Da Intranscendência da Pena (art. 5º, XLV) , das Penas cruéis e de Caráter Perpétuo (art. 5º, inciso XLVII, da CF), da Individualização na execução da pena (art. 5º, inciso XLVIII, da CF) , da Integridade física e mental do Apenado, art. 5º, inciso XLIX; Art.5º, LXIII (assegura ao Preso a assistência familiar); ao Art. 226, § 4º da Constituição Federal (a família é a base da sociedade e tem especial proteção do Estado) e artigo 227, também da Constituição Federal (a proteção integral e do maior interesse da criança e do adolescente).

O objeto da pesquisa diz respeito às consequências da proibição e/ou restrições de visitas aos apenados, decorrentes das alterações Lei º 13.964/19 e a evidente necessidade de tutela jurisdicional conforme os tratados de Direitos Humanos.

A justificativa da relevância temática refere-se à inobservância das garantias constitucionais e da carta de direitos humanos. Os vínculos familiares, afetivos e sociais são considerados bases sólidas para afastar os condenados da delinquência.

Não há como negar a necessidade da humanização da pena privativa de liberdade, por meio de uma política de educação e de assistência ao preso, que lhe facilite, se assim o desejar, o acesso aos meios capazes de permitir-lhe o retorno à sociedade em condições de convivência normal.

A metodologia de pesquisa utilizada é bibliográfica e de campo. Dentre os objetivos, destaque-se a necessidade de expandir o debate acerca do tema diante das evidentes

violações de direitos; colaborar com a expansão de medidas gerenciais/administrativas que garantam a efetivação dos direitos em comento; expor todas as garantias legais acerca do tema, com ênfase na tutela penal e processual penal do direito humano em comento; discutir ideias e compreender a evolução histórica de conquistas de direitos nesta área.

O PACOTE ANTICRIME: AS ALTERAÇÕES QUANTO AO DIREITO DE VISITA

A custódia no Sistema Penitenciário brasileiro sem garantias mínimas de direitos, especialmente de visitas, está a gerar danos psíquicos e emocionais, submetendo os condenados a malefícios que não se limitam à privação de liberdade.

Com a novas regras do Pacote Anticrime, estamos diante de um perigoso retrocesso. Sendo direito fundamental, o desrespeito ao direito à saúde macula uma conquista histórica, garantida constitucionalmente.

A rigidez evidente em algumas alterações trazidas pelo denominado pacote anticrime é inconstitucional, resulta em violação a direitos humanos, restando desnecessárias.

A nova Lei nº 13.64/19 sugere uma espécie similar ao regime disciplinar diferenciado, no artigo 52 da Lei de Execução Penal:

> Artigo 52 – sujeição do preso ao RDD em caso de crime doloso (falta grave) e quando subversão da ordem ou disciplina. (...)
>
> III – visitas quinzenais, de 2 pessoas por vez – duração 2hs
>
> §6º: a visita (inciso III) será gravada em sistema de áudio ou de áudio e vídeo e, com autorização judicial, fiscalizada por agente penitenciário.
>
> §7º: após os primeiros 6 meses de RDD o preso que não receber visita (inciso III) poderá, após prévio agendamento, ter contato telefônico, que será gravado, com uma pessoa da família, duas vezes por mês e por 10 minutos.

Na Lei 11.671/08 (estabelecimentos penais de segurança máxima), o artigo 3º, inciso II, parágrafo 1º prevê a supressão absoluta do direito à intimidade da pessoa que estiver presa naquele estabelecimento, ao exigir que as visitas do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos somente ocorram “em dias determinados”.

Além do mais, prevê: a visita deverá ser “assegurada por meio virtual ou no parlatório”:

> Artigo 3º. Serão incluídos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima (...)
>
> § 1º A inclusão em estabelecimento penal federal de segurança máxima (...), com as seguintes características:

> Inciso II – visita do cônjuge, do companheiro, de parentes e de amigos somente em dias determinados, por meio virtual ou no parlatório, com o máximo de 2 pessoas por vez, além de eventuais crianças separados por vidro e comunicação por meio de interfone, com filmagem e gravações.
>
> § 4º - os diretores dos estabelecimentos penais federais ou o diretor do SPF poderão suspender e restringir o direito de visitas por meio de ato fundamentado.

Visita por meio virtual é a imposição legal. Tal "visita" será regra, enquanto a visita "real" e necessária, a exceção. E prossegue o dispositivo: a visita acontecerá "com o máximo de duas pessoas por vez, além de eventuais crianças".

O detalhe é que, segundo observa Távora (2019) não para por aí o cenário de guerra do Estado contra o apenado, de forma que todos estarão "separados por vidro e em comunicação por meio de interfone, com filmagem e gravações".

Monitorar os pensamentos do detento durante todos os minutos de seu cumprimento de pena e, além dos familiares, os advogados têm se sujeitado a todo tipo de constrangimento em determinados estabelecimentos prisionais (TÁVORA, 2019). Nos parece evidente que esta é a intenção do legislador: monitoramento indiscriminado.

Como primeira consequência negativa do ambiente penitenciário tem-se a debilidade da saúde, agravada pelas restrições de visitas que, no conjunto se assemelham a tortura.

Por isso, é indispensável destacar que garantias fundamentais são ameaçadas a partir da nova legislação: a base familiar, a ressocialização, a saúde física e mental do apenado e a dignidade da pessoa humana.

A VISITA COMO DIREITO CONSTITUCIONAL: A BASE FAMILIAR E A RESSOACIALIZAÇÃO

O apenado não deve romper seus laços com familiares e amigos, pois estes lhe são benéficos, sobretudo porque a família, base da sociedade, tem sua unidade constitucionalmente garantida:

> Artigo 226, CF."A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.
>
> (...)
>
> § 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. "

Além disso, o artigo 5º, inciso LXIII, assegura ao Preso a assistência familiar.

A restrição ao direito de visita dos presos viola, ainda, o princípio constitucional da intranscendência da pena, pois resta evidente a punição dos filhos do apenados, lhes sendo

vedada a convivência familiar, desconsiderando a dignidade da criança e do adolescente nos termos estabelecidos no artigo 19 do Estatuto da Criança e do Adolescente e artigo 227 da Constituição Federal de 88.

É perceptível que as restrições de visitas trazem consigo uma verdadeira ruptura ao desenvolvimento salutar das relações matrimoniais ou de companheirismo. São abaladas suas relações afetivas e possibilidade de ressocialização do apenado.

As restrições de visitas também rompem o desenvolvimento das relações matrimoniais ou de companheirismo. O distanciamento por si só tem como efeito maléfico e direto a desestruturação das relações familiares.

São abaladas, portanto, não apenas as relações afetivas, mas a possibilidade de ressocialização do apenado.

A unidade familiar, sem dúvidas, sofre ao ter no cárcere um de seus entes e retirar a única chance de contato entre eles e contraria a regra justa, relacionada ao princípio da personalidade da pena.

Base da formação humana, a unidade familiar sofre ao ver o cárcere tirar de si um de seus entes. Essa angústia, porém, tem de ser combatida. Impõe-se sua abordagem crítica, reluzindo a centralidade da família e, simultaneamente, reconhecendo seu caráter essencial para superação do cárcere.

A SAÚDE MENTAL E FÍSICA DO APENADO: A IMPORTÂNCIA DO CONTATO E TOQUE HUMANO

A afetividade e inteligência são aspectos indissociáveis, segundo Piaget (1953) intimamente ligados e influenciados pela socialização. É cediço que a efetividade é necessária na formação de pessoas felizes, seguras e capazes de conviver com o mundo que a cerca. A estudiosa Kathleen Keating (1993) afirma:

> “O toque físico não é apenas agradável. Ele é necessário. A pesquisa científica respalda a teoria de que a estimulação pelo toque é absolutamente necessária para o nosso bem-estar tanto físico quanto emocional” (Keating, 1993. P.4)

Segundo a mesma autora, em muitas clínicas, faz parte do treinamento da equipe de enfermagem o toque terapêutico, como coadjuvante na cura de pacientes, pois o toque físico ajuda a aliviar a dor, a depressão, autopunição, isolamento social, inibição para o trabalho, distúrbios do sono e fadiga e a ansiedade.

Keating sustenta ainda que o abraço é uma forma especial de tocar, porque quando abraçamos alguém nos sentimos bem e também acaba com a solidão e o isolamento social; faz a pessoa se sentir aceita pelo outro, melhora o equilíbrio emocional; alivia a tensão e diminui a ansiedade.

Nesse sentido há estudos da área médica que confirmam que os toques afetivos nas

demonstrações cotidianos de afeição seja o abraço, a mão no rosto, o beijo, ou mesmo o simples ato de pegar nas mãos carinhosamente liberam endorfinas no nosso corpo.

Ou seja, o toque físico efetivo estimula a produção dessas endorfinas principalmente a dopamina que causa bem-estar geral e sentimentos de felicidade.

Evidente que o isolamento e a despersonalização do indivíduo são cientificamente reconhecidas causas da insanidade mental dos apenados.

Portanto, percebemos claramente que o toque é fundamental em qualquer etapa de vida e a sua ausência provoca alterações significativas ao nível da saúde física, mental, social e psicológica pelo que o seu uso deverá ser uma prática regular.

Portanto, a ausência de contato físico humano, mais exatamente o toque afetivo de seus familiares impede a ressocialização do apenado, inclusive afetando diretamente a sua psique, podendo causar dano irreversível à integridade física e mental.

A VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE PSICOFÍSICA, À PERSONALIDADE E À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 prescreve um postulado central do ordenamento pátrio, um fundamento axiológico sobre o qual está construído o Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana.

Este é parâmetro orientador de aplicação e interpretação. É um valor constitucional que irradia luzes sobre todo o ordenamento, em todos os âmbitos (civil, penal, administrativo, eleitoral, trabalhista e etc.), orientando todas as atividades estatais, inclusive dos três poderes, executivo, legislativo e judiciário (eficácia vertical dos direitos fundamentais), bem como de todas as atividades privadas (eficácia horizontal dos direitos fundamentais), atuando como piso protetivo mínimo.

Não havendo respeito pela vida e pela integridade física do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal proíbe as penas cruéis (art. 5º , XLVII , CF/88). Ainda, o Art. 5º, inc. XLIX, da Constituição Federal é claro em assegurar ao Apenado, como o artigo 40 da Lei de Execução Penal, respectivamente:

> Art.5º, XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;
>
> Art. 40 - Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios.

Dispõe o artigo 5°, inciso XLIV que estão proibidos os maus-tratos e castigos aos presos que, por sua crueldade ou conteúdo desumano, degradante, vexatório e humilhante, atentam contra a dignidade da pessoa, sua vida, sua integridade física e moral.

Também está previsto nas Regras Mínimas para Tratamento dos Presos da ONU o

princípio de que o sistema penitenciário não deve acentuar os sofrimentos já inerentes à pena privativa de liberdade (item 57, 2ª parte).

A justiça penal não termina com o trânsito em julgado da sentença condenatória, mas realiza-se, principalmente, na execução. É o poder de decidir o conflito entre o direito público subjetivo de punir e os direitos subjetivos concernentes à liberdade do ser humano.

Em todas as dependências penitenciárias e em todos os momentos e situações devem ser satisfeitas as necessidades de higiene e segurança na ordem material, bem como as relativas ao tratamento digno da pessoa humana. E, portanto, como quaisquer dos direitos humanos, os direitos do preso são invioláveis, imprescritíveis e irrenunciáveis.

Não é aceitável, mesmo que em nome dos princípios da segurança pública e da ordem social, o Sistema Penitenciário Federal venha agindo a revés da Constituição e Tratados e Convenções de Direitos Humanos qual o Brasil é signatário.

Isto porque, por mais que a segurança pública seja um valor muito caro, é imprescindível fazer preponderar o eixo estrutural do Estado Democrático de Direito, qual seja a dignidade da pessoa humana.

O Estado é incapaz de garantir a segurança pública, tomando medidas contrárias a normas internacionais das quais o Brasil é signatário, como bem aponta o Ministro Gilmar Mendes:

> “Rechaço peremptoriamente qualquer possibilidade de ponderar os direitos dos condenados à individualização da pena e à execução da pena de acordo com a lei, com interesses da sociedade na manutenção da segurança pública. Não se nega que o Estado tem o dever de proteção aos bens jurídicos penalmente relevantes. A proteção à integridade da pessoa e a seu patrimônio contra agressões injustas está na raiz da própria ideia de estado constitucional. Em suma, o Estado tem o dever de proteger os direitos fundamentais contra agressões injustas de terceiros, como corolário do direito à segurança (art. 5º). No entanto, a execução de penas corporais em nome da segurança pública só se justifica com a observância de estrita legalidade. Regras claras e prévias são indispensáveis. Permitir que o Estado execute a pena de forma deliberadamente excessiva seria negar não só o princípio da legalidade, mas a própria dignidade humana dos condenados – art. 1º, III. Por mais grave que seja o crime, a condenação não retira a humanidade da pessoa condenada. Ainda que privados de liberdade e dos direitos políticos, os condenados não se tornam simples objetos de direito, mas persistem em sua imanente condição de sujeitos de direitos. A Constituição chega a ser expletiva nesse ponto, ao afirmar o direito à integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX) (...). ”

A garantia da segurança pública não deve e não pode estar condicionada a violações de direitos: um não deve excluir o outro.

CONCLUSÕES

São incontáveis os danos psicológicos causados. A privação de liberdade, por si só,

é mais que suficiente para corresponder ao ideal de justiça que todos tanto clamam.

A rigidez legislativa não é o caminho. Conforme lecionam Arruda e Santin (2019), “a violência da pena programada pelo poder constituído e racionalizada pelo saber jurídico tem produzido um verdadeiro genocídio social pelo grande encarceramento e aprisionamento cautelar em massa”.

O sentimento de insegurança e o desejo por justiça devem ser respeitados. No entanto, esse sistema punitivo é questionável. Todos sabemos que a severidade das penas não reduz a quantidade de crimes; do mesmo modo, o medo do castigo não impede que um delito seja praticado (Arruda e Santin, 2019).

Seria uma alternativa ao atual sistema permitir que o preso pudesse ter na verdade uma visita familiar, em local adequado, e durante um determinado período. No entanto, difícil seria de se concretizar essa sugestão em nosso sistema penitenciário, o qual ainda não é capaz de propiciar nem mesmo as garantias legais mínimas previstas ao recluso, pelo contrário, a maculam, permitindo agora, com o chamado Pacote Anticrime, várias violações a direitos.

São inúmeras as arbitrariedades, fazendo desse sistema penitenciário um erro, na medida em que afronta os preceitos constitucionais da Constituição da República, principalmente o da dignidade da pessoa humana e da proibição de aplicação de penas cruéis ou degradantes, submetendo condenados a situações que revelam o lado mais obscuro do homem.

Dentre as conclusões deste estudo, vale destacar que os direitos fundamentais são direitos diretamente afetados pelas restrições de visitas nos presídios brasileiros; há preconceitos insuperáveis em relação aos presos condenados (e não condenados): independentemente de quais erros graves tenham cometido, a sociedade e o gestores populistas são inflexíveis e não compreendem os direitos constitucionais e internacionalmente garantidos aos custodiados.

O sistema constitucional brasileiro não admite direitos e garantias absolutas, mas impõe que as limitações de ordem jurídica se destinem de um lado, a proteger a integridade do interesse social e de outro, assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades.

Preponderou-se a supremacia da segurança pública, enquanto direito social (art. 144 da Constituição Federal), mas não se revela legítimo o sacrifício às garantias individuais, como frequentemente verificamos tanto na esfera investigativa quanto no próprio judiciário.

A Constituição da República, como norma matriz, veda a adoção de penas cruéis e de caráter perpétuo (art. 5º, inciso XLVII, da CF), garante a individualização na execução da pena (art. 5º, inciso XLVIII, da CF) e assegura os presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, inciso XLIX, da CF).

Devemos encarcerar e punir o indivíduo que cometeu o delito, mas jamais devemos privá-los dos seus direitos outros, aqueles que estão além da liberdade legalmente comprometida, objeto da pena.

A pena deve se limitar aos termos da sentença, atingindo exclusivamente os direitos ali delimitados, não se prestando à execração pública, ao exílio, à vingança ou ao sensacionalismo.

Não devemos e não podemos retirar direitos a custo de "fazer justiça", a custo da saúde, física e mental. Não podemos seguir distorcendo justiça e direitos humanos. Devemos primar pela justiça, que se faz em observância à estrita legalidade (CERQUEIRA, 2019).

A Lei de Execução Penal, segundo alguns estudiosos, assegura determinados direitos não garantidos com a prisão, visto que a privação de liberdade, em nosso sistema garantista constitucional, tem como um de seus objetivos garantir que o indivíduo que ofendeu a ordem pública possa refletir e ponderar sobre seus erros.

Não se busca aqui defender criminosos e muito menos os delitos por eles praticados, mas tão somente analisar, ainda que brevemente, o sistema carcerário hoje existente a fim de que ilegalidades não se tornem rotina.

No dizer de Arruda e Santin (2019):

> "A racionalidade repressora do Projeto de Lei Anticrime se legitima pelo discurso da autoridade que, amparado nas promessas da prevenção geral e especial que nunca foram cumpridas, e na utilização de categorias que resgatam o odioso direito penal do autor, oferece mais do mesmo sem qualquer investigação empírica que possibilite projetar seu impacto no âmbito judicial e administrativo".

Por fim, resta evidente a falência quase geral do sistema prisional nacional frente as formas que se buscam atualmente para segregar e reprimir liberdades sem gerar alternativas reais para ressocialização. Ou seja, o preso, em regra, não sai do sistema preparado para estar inserido em um sistema social não criminoso.

A inobservância dos protocolos internacionais e nacionais existentes, desprezando o fundamento da dignidade da pessoa humana evidencia, de forma incontestável, o descaso do Poder Público para com a efetivação de direitos no Estado Democrático de Direito, caracterizando, portanto, a violação a todos os preceitos normativos citados neste estudo.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Alexandre Almeida de; SANTIN, Giovane. **Projeto de Lei Anticrime: entre o punitivismo e o desprezo pelo conhecimento acadêmico**. Boletim IBCCRIM. São Paulo: junho/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado: 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.964/19 de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília/DF: Senado: 2019.

BRASIL. **Decreto** *nº 678* **de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília/DF: 1992.

BRASIL. **Decreto nº 311 de 2009.** Aprova o texto do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966, e do Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte, adotado e proclamado pela Resolução nº 44/128, de 15 de dezembro de 1989, com a reserva expressa no art. 2º. Brasília/DF: 2009.

BRASIL. **Lei n º11.671 de maio de 2008**. Transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima. Brasília/DF: 2008.

BRASIL. **Lei nº 7.210 de julho de 1984**. Lei de Execução Penal Brasília/DF, 1984.

CERQUEIRA, Paloma Gurgel de Oliveira. **Direito humano e fundamental à saúde e a teoria da transnormatividade**. Disponível em: http://www.brjd.com.br/index.php/BRJD/article/view/1002. Acesso em 7 de fevereiro de 2019.

KEATHING, Kathleen**. A terapia do abraço**. Disponível em: https://indicalivros.com/pdf/a-terapia-do-abraco-kathleen-keating. Acesso em 24 de abril de 2019.

MENDES, Gilmar. **Recurso Extraordinário 641.320/RS.** Supremo Tribunal Federal.

PIAGET, Jean. **Inteligencia y afectividad**. Buenos Aires: Aique 2001.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Comentários ao Anteprojeto de Lei Anticrime.** Editora Juspodivm: Bahia, 2019.

CAPÍTULO 7

REBELIÕES E CRIMES BÁRBAROS NA PENITENCIÁRIA AGRÍCOLA DO MONTE CRISTO (PAMC): A CRISE NO SISTEMA PRISIONAL DE RORAIMA

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 07/12/2020

Gibton Pereira de Andrade
Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá
Oficial da Polícia Militar do Estado de Roraima
Boa Vista, Roraima, Brasil
http://lattes.cnpq.br/0750992820244406

RESUMO: Apresenta-se como objeto de estudo da pesquisa as recentes rebeliões e crimes com requintes de crueldade cometidos por presos na Penitenciária Agrícola do Monte Cristo (PAMC), no Estado de Roraima, em face da crise no sistema prisional local anterior à intervenção federal na respectiva Penitenciária. Em visão panorâmica, vislumbra-se os problemas mais comuns do sistema prisional brasileiro, tais como superlotação e crise instalada, além de uma abordagem dos dispositivos legais e tratados internacionais que versam sobre os principais direitos dos presos. Através do método lógico – dedutivo, baseado na construção doutrinária, jurisprudencial e normativa, a pesquisa aborda as rebeliões ocorridas na PAMC, as quais indicam a fragilidade carcerária, surgimento de facções criminosas, além dos impactos decorrentes da migração venezuelana nos presídios locais. Discute-se as barbáries no cometimento dos crimes durante as últimas rebeliões na PAMC, na maioria decorrentes de brigas de facções pelo poder no presídio local, e os resultados dessas rebeliões. Diante dos fatos, busca-se compreender o papel do Estado em face da crise prisional e as medidas de contenção de rebeliões e crimes na PAMC, por parte do governo local. Assim, o presente estudo elenca possíveis propostas de solução dos conflitos internos.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Prisional; Rebeliões; Barbáries; Direitos Humanos.

REBELLIONS AND BARBARIC CRIMES IN THE MONTE CRISTO (PAMC) AGRICULTURAL PENITENTIARY: THE CRISIS IN THE RORAIMA PRISON SYSTEM

ABSTRACT: The recent rebellions and crimes with cruelty refinements committed by prisoners at the Monte Cristo Agricultural Penitentiary (PAMC), in the State of Roraima, are presented as an object of research in the face of the crisis in the local prison system prior to the federal intervention in the respective Penitentiary. In a panoramic view, one sees the most common problems of the Brazilian prison system, such as overcrowding and installed crisis, in addition to an approach to legal provisions and international treaties that deal with the main rights of prisoners. Through the logical - deductive method, based on doctrinal, jurisprudential and normative construction, the research addresses the rebellions that occurred in the PAMC, which indicate prison fragility, the emergence of criminal factions, in addition to the impacts resulting from Venezuelan migration in local prisons. Barbaries in committing crimes during the latest PAMC rebellions, mostly stemming from faction fights for power in the local prison, and the results of these rebellions are discussed. In view of the facts, it

seeks to understand the role of the State in the face of the prison crisis and the measures of containment of rebellions and crimes in PAMC, by the local government. Thus, the present study lists possible proposals for resolving internal conflicts.
KEYWORDS: Prison System; Rebellions; Barbaries; Human rights.

1 | INTRODUÇÃO

Há tempos que as imperfeições e fragilidades do Sistema Penitenciário Brasileiro deixaram de ser tema obscuro do domínio público, a exemplo da superlotação de celas nas penitenciárias de vários Estados brasileiros, exemplo disso a Penitenciária Agrícola do Monte Cristo (PAMC), localizada no Estado de Roraima. Entre as causas motivadoras das últimas rebeliões, a superlotação foi um fator determinante nos massacres patrocinados pelos presos da citada casa correcional, rebeliões estas que motivaram o cometimento de crimes com características de cruéis e sem precedentes na história da maior penitenciária do Estado.

Não obstante à superlotação da PAMC, operando no dobro de sua capacidade, tais rebeliões são decorrentes do surgimento de facções criminosas rivais dentro dos presídios, motivando os encarcerados a praticarem vários crimes. Ademais, é importante mencionar a imensa falta de adequada estruturação física, o descaso e a real sensação de abandono e por parte do poder público no decorrer dos anos que, de certa forma, contribuiu para esses massacres em massa, como forma de reivindicação por melhorias.

As rebeliões e crimes bárbaros ocorridos na Penitenciária de Roraima, são reflexos de um impressionante movimento sincronizado de rebeldia, geralmente lideradas por indivíduos presos, pertencentes a facções "dominantes" no Estado. A forma cruel a qual são cometidos os crimes durante as rebeliões é uma maneira de chamar a atenção do Estado, uma vez que praticam os crimes como forma de reivindicar melhorias dentro da penitenciaria.

A relevância deste estudo está na crise enfrentada pelo sistema prisional local, em face da impossibilidade estatal em tutelar a dignidade do processo de ressocialização dos apenados, já que o descaso aos mais básicos direitos como assistência à saúde e segurança permite a crítica pública acerca do não cumprimento de direitos e garantias fundamentais aos presos, especialmente àqueles basilares da dignidade da pessoa humana.

Norteando a pesquisa, diante da situação de crise, busca saber o papel estatal em face dos criminosos massacres durante as rebeliões na PAMC, que patrocinaram uma fatídica carnificina humana. Ademais, apresentar proposta ao caso concreto como pacificação dos conflitos internos, mediante a política de federalização da maior penitenciária de Roraima.

2 | PERCURSO METODOLÓGICO

A metodologia proposta para a realização da pesquisa constitui-se no raciocínio

lógico-dedutivo, a partir de pesquisa documental e de revisão bibliográfica. Os procedimentos técnicos estão ligados à pesquisa bibliográfica, documental, e estudo do caso concreto.

Registre-se, quanto à natureza, a pesquisa é aplicada, e objetiva a prática do direito ao caso concreto, de proposta específica, consoante às verdades e interesses locais, permitindo-se, assim, os embasamentos teóricos das obras jurídicas, artigos e legislações que versam sobre o tema, na busca da segurança jurídica através dos elementos que corroboram a importância da temática.

Das etapas da pesquisa, temos, em primeiro plano a exploração do problema científico, de maneira a torná-lo explicito, envolvendo o levantamento bibliográfico, via diálogo entre os autores; em segundo momento, no desenvolvimento da pesquisa, buscam-se respostas às questões norteadoras, pelas quais trarão à baila o entendimento claro sobre a temática proposta.

Da coleta e análise dos dados do crime e da violência no cenário da Segurança Pública no Estado de Roraima, vislumbram-se os números estatísticos dos bancos de dados dos órgãos de segurança pública estaduais, a saber: Secretaria de Segurança Pública e Polícia Militar do Estado de Roraima, com recorte da população foco do estudo, qual seja, a carcerária. Em análise final, os resultados.

3 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 O Sistema Prisional Brasileiro

Ressocialização e punição da criminalidade são palavras-chaves quando se trata da engrenagem do sistema prisional, neste sentido são as assertivas de Machado e Guimarães (2014) ao ensinarem que a responsabilidade de combater o crime e estatal, a fim de manter o criminoso longe da sociedade, preso e privado de sua liberdade, deixando de ser uma ameaça e fator de risco para a coletividade.

Neste viés, em termos relacionados à população carcerária, o Brasil apresentada um dos maiores sistemas penitenciários em cenário mundial, estando classificado em terceiro lugar no ranking de dos países com maior número de presos e, à luz do entendimento de Monteiro e Cardoso (2013), a condição do sistema penitenciário nacional atualmente é dificultosa, revelando um sistema falido e extremamente velho, há muito dominado por facções criminosas, em parte face a ineficácia do poder público.

Entretanto, não obstante a responsabilidade estatal pela custódia do preso, não é raro sermos surpreendidos pelos meios de comunicação de massa e/ou mídias digitais os quais denunciam a real situação de presos frente ao problema da superlotação carcerária, espalhados pelas penitenciárias brasileiras, onde os direitos mais básicos relativos à dignidade humana são deixados de lado.

É perceptível que necessidades essenciais do dia a dia, a exemplo de visitas, itens

de higienes pessoais, além de comer e dormir, são vistas e encaradas em certos casos como regalias àqueles que não merecem, contribuindo assim para inúmeras rebeliões nos presídios brasileiros como forma de reivindicação desses direitos, por parte dos encarcerados.

Urge o sistema carcerário brasileiro atuar sob o manto da legalidade, em face da precariedade em termos de estruturas físicas e das condições desumanas a que os detentos são submetidos atualmente, já que grande parte dos presídios brasileiros servem mais como grandes depósitos de aglomerados de pessoas privadas de liberdade.

Para sedimentar o entendimento, "o fim das penas não é atormentar e afligir o indivíduo, nem desfazer o delito já cometido, o fim da pena, pois, é apenas o de impedir que o réu cause novos danos aos seus concidadãos" (BECCARIA, 1999, p.28).

Diante disso, Rogério Greco leciona:

> O sistema é falho com relação àqueles que, depois de condenados, procuram reintegrar-se à sociedade. Em muitas situações, aquele que praticou a infração penal foi criado em um ambiente promíscuo, ou extremamente miserável, não conseguindo exercer seus direitos básicos de cidadão, uma vez que não teve acesso à moradia, à saúde, à educação, ao lazer, à leitura, à alimentação, enfim, direitos mínimos inerentes ao ser humano (GRECO, 2017, p.225).

Acerca do que dispõe Greco, a prática intracarcerária deve encaminhar-se à proteção dos direitos humanos. Contudo, é fato que o Sistema penitenciário brasileiro encontra-se longe de alcançar os seus propósitos e finalidades, diante de direitos fundamentais formalmente assegurados às pessoas privadas de liberdade mas, na prática, carecendo de respeito e efetividade, seja àqueles relacionados à integridade física, saúde, alimentação, bem como ao do acesso ao processo justo, e outros.

3.1.1 Da superlotação dos presídios

Em caminho oposto ao do Art. 85. da Lei de Execução Penal - 7.210/84 está a superlotação dos presídios brasileiros, fato exposto por Brito (2019) ao afirmar que "à evidência de qualquer construção habitável, os estabelecimentos penais deverão possuir lotação compatível com a estrutura e finalidade", o que na prática, essa disposição contradiz a realidade dos presídios que apresentam demanda acima do número de vagas existentes no sistema.

Segundo Lenzi (2019) atualmente estima-se faltar ao mínimo 300 mil vagas no país, em todo o sistema penitenciário. Conforme dados do Departamento Penitenciário Nacional (2019), o número de detentos aumenta aproximadamente 8% ao ano, o que deixa a presente situação carcerária já precária em situações pior ainda.

Um dos principais problemas enfrentados por conta dessa superlotação é o fato da dificuldade de ressocialização dos detentos. Conforme preceitua a Lei de Execução Penal (7.210/84), enquanto durar o período de prisão o apenado deve ser assistido, de forma a

prevenir que não pratique novos crimes, ademais, além de deixá-lo habilitado ao convívio em sociedade.

O índice nacional da superlotação em presídios é grande, no entanto em algumas regiões, esse índice é bastante significativo, a exemplo da Região Norte que tem o maior percentual, figurando em torno de 200% acima da capacidade dos presídios regionais, já na região sul, onde tem o menor índice de superlotação, o percentual é de 130% e, considerando os estados brasileiros sofredores desse problema, destacam-se dos demais os estados de Pernambuco, Roraima, Amazonas, Distrito Federal, e Mato Grosso do Sul (DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL, 2019).

Dispõe a doutrina sobre superlotação carcerária:

> A superlotação é um mal que corrói o sistema penitenciário. O movimento de lei e ordem, ou seja, a adoção de um Direito Penal máximo, a cultura da prisão como resolução dos problemas sociais, tem contribuído enormemente para esse fenômeno. Não podemos esquecer que, o que é muito comum, a hipótese em que pessoas cumprem suas penas por um período superior àquele determinado na decisão condenatória. São pessoas pobres, carentes de uma assistência efetiva por parte do Estado, que as esquece no cárcere após a condenação. Todos esses fatores, conjugados, conduzem, fatalmente, ao caos carcerário, à superlotação penitenciaria, que clama por uma solução urgente, uma vez que amontoar pessoas nessas condições é extremamente ofensivo à dignidade delas (GRECO, 2017, p.228).

Extrai-se que, não só para o preso mais de igual modo aos agentes públicos, a superlotação carcerária é fator de alto risco, uma vez que o sistema penitenciário é transformado paulatinamente em um arsenal de pólvora, como em um barril pronto a explodir.

Monteiro e Cardoso (2013) argumentam que cooperam para no sentido da superlotação carcerária o excesso de infrações penais cometidas pela população e a falta de recursos públicos para a construção de presídios novos. Assevera que, das preocupações estatais, uma problemática a menos seria o fato de não ser praticada a corrupção pelos detentores do poder, o que implica em desvios de verbas.

3.2 Dos Direitos Humanos e Legislações Específicas

Em síntese, clara e objetiva, os direitos humanos são àqueles direitos relacionados ao princípio da dignidade humana, essenciais a condição humana da pessoa e que gozam de proteção da comunidade internacional.

De acordo com Mazzuoli (2019) entende-se que a proteção jurídica dos direitos humanos pode ser proveniente, ou vir a ser, da ordem interna (estatal) ou da ordem internacional (sociedade internacional). Assim, quando a primeira (Estado) protege os direitos de um cidadão, tem-se a proteção de um direito fundamental da pessoa; quando é a segunda que protege esse direito, estamos diante da proteção de um direito humano dela própria.

Partindo deste princípio, de forma a firmar convencimento sobre a doutrina de Direitos Humanos, analisemos o seguinte conceito:

> Direitos humanos, é uma expressão intrinsecamente ligada ao direito internacional público. Assim, quando se fala em “Direitos Humanos”, o que tecnicamente se está a dizer é que há direitos que são garantidos por normas de índole internacional, isto é, por declarações ou tratados celebrados entre Estados com o proposito especifico de proteger os direitos (civis e políticos; econômicos, sociais e culturais, etc.) das pessoas sujeitas à jurisdição. Tais normas podem provir do sistema global (pertencentes à Organização das Nações Unidas, por isso chamado “onusiano”) ou de sistemas regionais de proteção (MAZZUOLI, 2019 p. 25).

Está claro e evidenciado que os Direitos Humanos gozam de proteção internacional (via Tratados) contra violações e eventuais arbitrariedades do Estado em face dos cidadãos sujeitos à sua jurisdição.

Ressalta-se, por Piovesan (2019) que os direitos humanos e garantias fundamentais “são direitos indispensáveis a uma vida digna e que, por isso estabelecem um nível protetivo mínimo que todos os Estados devem respeitar, sob pena de responsabilidade internacional”, assim evidenciado, para os cidadãos sujeitos à jurisdição do Estado-Nação existem os meios reclamatórios de direitos que transcendem o plano interno, no trato dos Direitos Humanos, ou seja, esses direitos são garantidos nas instancias internacionais.

Essa é a linha de raciocínio de Garcia (2016), ressaltando não importar a nacionalidade da vítima, no tocante a proteção dos direitos humanos, uma vez bastar tão somente que tenham sido violados seus direitos de índole internacional por ato do Estado cuja jurisdição se encontre, inferindo assim a dimensão da proteção dos direitos humanos pela comunidade internacional.

3.2.1 Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Explica Gomes (2016) que a principal fonte do Direito Internacional são os Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Em síntese, a terminologia “tratado” é genérico e abrangente, incluindo-se os pactos, convenções, cartas, convênios e protocolos firmados entre países.

Vejamos o que dispõe a doutrina acerca do conceito de Tratados:

> Tratados são acordos internacionais concluídos por escrito entre os sujeitos de Direito Internacional e regidos pelo Direito Internacional, que constem de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos anexos, qualquer que seja sua denominação específica. O processo dos Tratados Internacionais está regulado pela convenção de Viena de 1969, ratificada pelo Brasil apenas no ano de 2009 (40 anos após a assinatura), e pela convenção de Viena de 1986 (que ainda não foi ratificada pelo país). Entretanto, esta segunda convenção ainda não entrou em vigor pois ainda não conseguiu as trinta e cinco ratificações necessárias para tanto (CARVALHO RAMOS, 2011, p.204).

Conforme dispõe Carvalho Ramos (2011), por se tratar de codificação geral do direito costumeiro internacional, tem-se entendido que a convenção de Viena tem aplicação mesmo também aos Estados que delas não sejam signatários. Não obstante a essa afirmação, o texto elencado na citada convenção, os tratados aplicam-se apenas aos Estados que neles figuram como partes e devem ser por eles cumpridos de boa-fé.

A interpretação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, deve contribuir para o aumento da proteção do ser humano e aplicabilidade plena dos dispositivos convencionais, elaborados para fornecer uma garantia coletiva a os indivíduos que já esgotaram os recursos ou meios internos para prevenir ou reparar violações de direitos humanos (PIOVENSAN, 2019, p. 149).

O mesmo sentido é extraído das palavras de Gomes (2016, p. 198) que identifica ser os Tratados Internacionais de Direitos Humanos um dever e não uma mera obrigação moral. O fundamento positivo encontra-se, a exemplo, no Art. 1º do Pacto de San Jose da Costa Rica e Art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em quem os Estados comprometem-se mutuamente a respeitar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção, além de garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa sujeita à sua jurisdição.

3.2.2 Pacto San Jose da Costa Rica

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), no cenário dos direitos humanos internacionais é apresentada como o sistema de maior importância para o Brasil. Assinada em San José, Costa Rica (1969), vigora deste 1978. Os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) podem aderir à Convenção Americana, com 23 Estados-partes no ano de 2018.

Sobre a Convenção Americana de Direitos Humanos, dispõe a doutrina:

> A Convenção Americana reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tal ocorre com a convenção Europeia de Direitos Humanos. No universo de Direitos, destacam-se: o direito à personalidade jurídica; o direito à vida; o direito a não ser submetido à escravidão; o direito à liberdade; o direito a um julgamento justo; o direito à compensação em caso de erro judiciário; o direito à privacidade; o direito à liberdade de consciência e religião; o direito à liberdade de pensamento e expressão; o direito à resposta; o direito à liberdade de associação; o direito ao nome; o direito à nacionalidade; o direito à liberdade de movimento e residência; o direito de participar do governo; o direito à igualdade perante à lei; e o direito à proteção judicial (PIOVESAN, 2019 p.157).

Extrai-se do entendimento de Piovesan (2019) que o Pacto de San Jose da Costa Rica não reconhece apenas que os direitos fundamentais e essenciais dos indivíduos derivam do fato de serem nacionais de determinado Estado, está para além disso, voltado

para o fato de fundamentar-se nos atributos do ser humano, justificada assim a proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados Americanos.

É conveniente sedimentar que a Convenção Americana se limita à determinação aos Estados-membros alcançarem progressivamente a realização plena desses direitos, não enunciando especificamente os direitos sociais, culturais ou econômico, mas direcionando às medidas legislativas e outras que se mostrem apropriadas.

Cita Piovesan (2019 p.158) que "os Estados-partes na Convenção Americana têm a obrigação não apenas de respeitar esses direitos garantidos na Convenção, mas também de assegurar o seu livre e pleno exercício". Neste viés, obriga os Estados-membros às obrigações positivas e negativas relativas à Convenção Americana, ou seja, a obrigação de não violar os direitos garantidos pela convenção e o dever de adotar medidas necessárias e razoáveis para assegurar o pleno exercício desses direitos.

3.3 Direitos Humanos Internacionais Aplicáveis aos Presos na PAMC

A sociedade não está livre ao desenvolvimento de conflitos, diante disso, faz-se necessário e imprescindível a institucionalização pelo Estado de sistemas de controle sociais formais, uma vez assegurar a liberdade de todos os cidadãos é função do Direito Penal.

No Estado Democrático de Direito o poder público serve aos cidadãos, sendo a pessoa objeto principal de proteção, sendo este Estado de Direito incompatível com a diminuição de direitos e garantias fundamentais.

O detento por estar em situação privativa de liberdade está condicionado à certa mitigação de direitos previstos na constituição Federal e legislação no aspecto geral, em face da sua situação especial. Contudo, não pelo fato de estar privado de sua liberdade que o faz indigno da condição de pessoa humana, sendo irrazoável esse pensamento.

Assim, os Direitos humanos são intrinsicamente ligados aos direitos básicos e essências à condição humana, carecendo do dever de tutela pelo Estado em face de serem indispensáveis e inalienáveis.

Em relação aos Direitos Humanos, dispões a doutrina que:

> No campo dos direitos humanos, a responsabilização do Estado é essencial para reafirmar a juridicidade deste conjunto de normas voltado para a proteção dos indivíduos e para a afirmação da dignidade da pessoa humana. Com efeito, as obrigações internacionais nascidas com a adesão dos estados aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos, só possuem conteúdo real quando o mecanismo de responsabilização por violações, é eficaz. Tal mecanismo deve ser o mais amplo possível para que se evite o caráter meramente programático das normas internacionais sobre direitos humanos. (MAZZUOLI, 2019, p.20).

Infere-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos visa a proteção de todos

os indivíduos, não importando a nacionalidade e independentemente do lugar em que se encontrem. Frise-se que trata da disciplina encarregada de estudar o conjunto de normas internacionais, convencionais ou consuetudinárias, onde são estipulados o comportamento e os benefícios que as pessoas ou grupo de pessoas podem esperar ou exigir dos governantes (MAZZUOLI, 2019, p. 66).

Constantes da Constituição Federal de 1988, os direitos individuais guardam relação com a salvaguarda do mínimo de dignidade existencial do indivíduo. Por sua ordem, vida, liberdade e dignidade são os bens mais importantes aos seres humanos. Contudo, nas penitenciárias brasileiras, a realidade é que dignidade não é fato tão presente.

À exemplo do que acontece em grande parte dos presídios brasileiros, na Penitenciária Agrícola do Monte Cristo, Estado de Roraima, o que é oferecido aos detentos são condições sub-humanas, sendo claro e evidenciado a violação dos Direitos Humanos.

Com base em relatórios específicos de comissões de direitos humanos, nos massacres cometidos durante as últimas rebeliões, e considerando a estrutura física precária da citada penitenciária, e ainda a existência de facções criminosas entre os internos, somos conduzidos a firmar convencimento pela Declaração Universal do Direitos Humanos que no Sistema Prisional de Roraima existe a possibilidade de tutela dos Direitos Humanos aplicáveis aos detentos da PAMC, mas com certeza não podemos asseverar a sua eficácia plena.

3.4 Contexto das Rebeliões Ocorridas na PAMC

Nunes *et al*. (2019), informa que a penitenciaria Agrícola do Monte Cristo (PAMC), teve sua construção no final da década de 80 para atender os presos do regime semiaberto, com o objetivo que os detentos desenvolvessem a atividade agrícola. Contudo, em razão do grande aumento da população carcerária e a falta de estrutura do estado, a penitenciaria foi passando por transformações e adaptações para receber condenados do regime fechado, embora não tivesse estrutura que pudesse suportar essa realidade, abandonando a proposta inicial de recuperar seus internos por meio da agricultura.

Diante da manifestação de representantes dos direitos humanos e da intervenção do Ministério público, que cobrava melhorias na Penitenciaria, as deficiências dessa unidade prisional tornaram-se evidentes, especialmente quanto ao número de presos, que já representava um quantitativo quase equivalente ao total do estado, com mais de 1000 (mil) reeducandos, ultrapassando o limite de planejamento da penitenciaria, conforme disposto no relatório de visitas emitido pelo Ministério Público de Roraima.

De acordo com Departamento Penitenciário Nacional (2019), no dia 16 de outubro do ano de 2016, houve a primeira rebelião na Penitenciaria Agrícola do Monte Cristo, que teve como um dos facilitadores o ambiente precário e vulnerável, em razão do fácil acesso que membros da facção criminosa, denominada de Primeiro Comando da Capital (PCC), tiveram para chegar à ala que onde os integrantes da facção rival se achavam, conhecida

como Comando Vermelho (CV), o que resultou na morte de 10 internos, os quais tiveram seus corpos decapitados e queimados.

Ainda, segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (2019), a segunda rebelião ocorreu em janeiro de 2017, considerada como um dos maiores massacres do país. De acordo com os relatos de funcionários do Ministério Público de Roraima, disponível no Relatório de Visitas Prisionais de 2017, por volta de uma hora da madrugada, todas as alas da penitenciaria estavam extremamente agitadas, e como tentativa de controlar a situação, o grupo de resposta rápida da Polícia Militar (GRR/PM) foi acionado.

3.4.1 A migração venezuelana e seus impactos no Sistema Prisional de Roraima

Destacado por Nunes *et al*. (2019), em face do aspecto geográfico fronteiriço do Estado de Roraima com dois países, quais sejam, Venezuela e Guiana Inglesa e considerando a localização de Roraima é inevitável que receba em seu sistema prisional estrangeiros dos supramencionados países. Contudo, desde meados de 2016, o estado sofre um fluxo migratório interno vindo da Venezuela, em razão da crise econômica, e por consequência, humanitária que o citado país vive.

No mesmo sentido caminha Cruz *et al* (2019), ao citar que descontrole maciço de pessoas adentrando pela fronteira do Brasil com a Venezuela gerou aumento da criminalidade no Estado de Roraima, principalmente na capital Boa Vista, onde se encontram a maioria dos imigrantes. Com recorrentes prisões de venezuelanos, culminou que no agravamento da crise carcerária e de Segurança Pública no interior da Penitenciaria Agrícola do Monte Cristo (PAMC).

Frente a isso, o Relatório de Visitas Prisionais (2017) aponta que os integrantes do Primeiro Comando da Capital (PCC), facção dominante do presidio há 03 anos e os responsáveis pela morte de 33 detentos, estão cooptando os venezuelanos que chegam cada vez mais e em maior quantidade às cadeias locais.

3.4.2 Das barbáries em rebeliões na PAMC

É preciso considerar que vários presídios brasileiros foram palcos de grandes barbáries, à exemplo das rebeliões e massacres de presos ocorridos em presídios dos estados do Amazonas, Rio Grande do Norte e Rondônia, contudo, os crimes cometidos nas recentes rebeliões na Penitenciaria Agrícola do Monte Cristo (PAMC) são estarrecedores.

Informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública dão conta que a rebelião que ocorreu em 2017 dentro da PAMC foi definida como “um dos maiores massacres do Brasil”, resultante de disputas internas entre facções criminosas, nas quais os detentos se utilizam da barbárie como forma de mostrar “quem está no comando”, já que existem outras facções rivais no contexto do controle interno de poder.

Da motivação para o massacre, de acordo com o Relatório de Visitas Prisionais realizado em 2017, a forma cruel a qual foram cometidas as mortes se deve à dívidas de drogas e a criação de um novo grupo criminoso, considerando que os que morreram no massacre de 2017 estavam insatisfeitos com o PCC (Primeiro Comando da Capital).

O supracitado Relatório dispõe que dentro dos presídios são recorrentes fatores como a banalização da brutalidade e da violência e que “a barbárie é uma maneira que os detentos encontram de promover a violência e provocar o Estado, tendo em vista que, praticam os crimes muitas das vezes como forma de reivindicar melhorias dentro da penitenciaria”.

Sobre isso, comenta a doutrina:

> O preso, submetido a esse tipo de violência, não se preocupa com o seu processo de ressocialização. Seu pensamento é dirigido, quase que exclusivamente, a fugir daquele ambiente, que o utiliza como se fosse objeto descartável. A tortura e os recorrentes massacres e rebeliões os transforma em feras; eles perdem a sensibilidade para com seus semelhantes e, dentro ou fora das grades, passam a cometer toda sorte de atrocidades. No Sistema prisional brasileiro, é comum que os presos rebelados mutilem seus próprios colegas de cela, como forma de verem atendidas suas reinvindicações (GRECO, 2017, p.155).

Com base no entendimento de Greco (2017), é possível afirmar que se tornou uma prática comum o uso da barbárie e tortura entre internos durante rebeliões em penitenciárias, sendo efeito devastador para ao próprio preso. São nessas rebeliões que o preso mais fraco e indefeso vira alvo de massacre e tortura pelos mais fortes, a fim de verem o Estado intervenha e atenda suas reivindicações.

3.5 O Papel do Estado em face da Crise Prisional

Para Miranda [2007?], a imensa maioria dos criminosos “são provenientes de parcela degradada dos trabalhadores, submetidas as várias formas de exclusão social: o desemprego e precarização do trabalho”.

Entende-se que, as prisões atendem ao clamor de fazer tirar do convívio da sociedade aqueles cometam atos que caminham na contramão dos princípios e regras impostas pelo poder público. Ademais, o tempo passa e as indagações surgem no sentido de saber qual o papel do Estado e as medidas públicas que possam arrefecer a crise do sistema prisional.

Nesse aspecto, as palavras de Nucci (2016) aludem ao fato de se fazer necessário uma participação mais eficiente do Estado na criação de políticas públicas que proporcione dignidade ao preso, oferecendo-lhes assistência médica, higiene, alimentação adequada, até mesmo um trabalho, de modo que o preso cumpra sua pena e possa voltar ao convívio em sociedade com a possibilidade de uma profissão a exercer, a fim de esquecer o passo de criminalidade.

Afirma Nucci (2016, p. 39) que o poder estatal tem a obrigação de resguardar ao preso as mínimas condições de sobrevivência para cumprimento de pena e ressocialização, em face de ser o encarcerado detentor de direitos e garantias fundamentais, momento em que o Estado deve garantir a sua dignidade humana.

Diante das assertivas, percebe-se que:

> A dignidade da pessoa humana, é entendida como uma qualidade que integra a própria condição humana, sendo, em muitas situações, considerada como irrenunciável e inalienável. É algo inerente ao ser humano, um valor que não pode ser suprimido, em virtude de sua própria natureza. Até o mais vil, o homem mais detestável, o criminoso mais frio e cruel é portador desse valor. (GRECO, 2017 p.65).

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º, Inc. XLIX, resguarda aos presos o respeito à integridade física e moral. Com isso, não cabe ao Estado somente a opção de apenas assegurar que a dignidade dos presos seja protegida, mas uma postura ativa no sentido de promover condições necessárias para o pleno desenvolvimento de todo o sistema prisional, devendo o princípio da dignidade humana embasar a interpretação da norma.

Diante disso, infere-se que não podemos "virar as costas" para essa problemática. Ainda que repugnante, em certos casos, prevaleça algum sentimento de raiva e desprezo em relação àquele que praticou o ato criminoso, principalmente os tipos consideradas graves e de comoção nacional, não se deve olvidar que cedo ou tarde voltarão ao convívio em sociedade.

Assim, basta fazer as contas para que seja possível concluir que ao invés de diminuir, a criminalidade terá aumentado, uma vez que havendo falha no processo de ressocialização do interno, este, sendo egresso do sistema, certamente reincidirá.

4 | ANÁLISE E RESULTADOS

4.1 Medidas de Contenção de Rebeliões e Crimes na PAMC

Diante da situação de crise carcerária e dos episódios de flagrante violação de direitos humanos ocorridos na PAMC, as adoções de providências adotadas pelo Governo de Roraima, conforte narrativa do Ministério Público Estadual, dividem-se em dois grandes grupos, a saber: anteriores à crise penitenciária local e posteriores aos acontecimentos ocorridos em outubro/2016 e janeiro/2017. Em segunda etapa, as medidas posteriores se dividem em medidas emergenciais e estruturantes/saneadoras de situação de irregularidade.

Conforme Relatório de Visitas Prisionais, das medidas anteriores à crise penitenciaria na PAMC, temos o pedido de interdição da Cadeia Pública de Boa Vista, em face do estabelecimento ter capacidade para 120 (cento e vinte) detentos, chegando a abrigar em

torno de 400 (quatrocentos) internos; além disso, apresentar estrutura física e sanitária precárias, cuja interdição foi decretada em 2006, o que, até o momento não foi solucionado a problemática da superlotação e/ou freado o encaminhamento de presos àquela casa (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Além do aludido pedido supramencionado disposto no Relatório de Visitas Prisionais de Roraima, ajuizaram-se várias Ações Civis Públicas. Em 2006, a Promotoria de Execução Penal promoveu Ação Civil Pública em conjunto com a Promotoria de Patrimônio Público, com o fito de compelir o Estado de Roraima a tomar providências concernentes a melhorias no Sistema Prisional de Roraima, a exemplo da criação de vagas na penitenciária local.

A Promotoria de Saúde, já em 2013, havia promovido Ação Civil Pública com pedido de antecipação de tutela, para que fosse implementado plano operativo de saúde dentro da penitenciaria.

Em 2016, o Ministério Público moveu Ação Civil Pública em desfavor do então Secretário Estadual de Justiça e Cidadania por ato de improbidade administrativa, em face do desrespeito ao princípio constitucional da eficiência, por conta da impossibilidade de impedir as recorrentes fugas de presos do sistema penitenciário.

Ainda, seguindo em conformidade com o Relatório de Visitas Prisionais de Roraima (2017), as medidas posteriores às rebeliões, foram diversas, entre as tais:

> a) Garantia de construção de novos presídios na capital Boa vista e a conclusão da obra de novo presidio, localizado na região sul do estado de Roraima; b) Realização de concurso público para o cargo de agente penitenciário; c) Investigar a responsabilidade penal na entrada de aparelhos de telefone móvel e drogas no interior do sistema prisional; d) Solicitação do Ministério da Justiça da manutenção do efetivo da forca nacional enquanto não terminada a situação de crise na penitenciaria; e) Disposição da forca tática para atuação em tempo integral; e, f) A separação dos presos, mesmo contra a determinação de alguma facção criminosa que esteja atuando na unidade prisional, utilizando todos os meios lícitos para efetivar essa obrigação do Estado (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Segundo o Ministério Público de Roraima, essas foram algumas das principais medidas adotadas pelo governo local como forma de conter novas rebeliões dentro da PAMC e estabelecer estratégias para enfrentar o problema da superlotação, buscando garantir a segurança pública da sociedade.

4.2 Da Intervenção Federal no Sistema Prisional de Roraima

De acordo com a Procuradoria Geral da República (PGR), “a decisão de repassar a administração do Sistema Prisional de Roraima, partiu da necessidade de melhorar o sistema como um todo”, qual apresentava péssimas condições.

A Penitenciária Agrícola do Monte Cristo (PAMC) é a maior do Estado de Roraima, conforme Departamento Penitenciário Nacional (2019), e a que mais apresenta problemas, a começar pela estrutura incapaz de manter os detentos presos em suas repartições.

O massacre ocorrido na PAMC que resultou na morte de 33 detentos data de janeiro de 2017. A intervenção Federal iniciou-se em novembro de 2017 via acordo firmando entre União e Estado de Roraima, sob coordenação da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP), reunindo agentes federais de Execução Penal e agentes penitenciários de diversos entes federados, para atuarem em atividades de vigilância, guarda e custodia dos presos na PAMC, conforme dispõe o Ministério Público Estadual.

É nítido e urgente enfatizar a assistência social ao preso, além de se atuar em cooperação com órgãos públicos locais, no intuito de viabilizar a estruturação e manutenção do sistema prisional intervencionado.

Essa manutenção preventiva é necessária, isso porque, conforme o Ministério Público de Roraima, a segurança no sistema prisional é refletida positivamente fora dos presídios; a retomada no sistema fortaleceu a segurança pública, em especial a atividade ostensiva de polícia, colaborando para a pacificação da cidade devido à queda nos crimes.

Meses após a atividade interventiva, de acordo com o Serviço de Comunicação Social do DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), foram observados alguns resultados positivos, com grandes números em ações de saúde, reabilitação profissional, educação, núcleo jurídico e núcleo de inteligência inclusive na cadeia feminina.

4.3 Os Números do Departamento Penitenciário Federal em Roraima

O balanço geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública Nacional aponta que em 4 (quatro) meses de Intervenção Federal no Sistema Prisional de Roraima, realizaram-se 6.643 ações de assistência à saúde (PAMC e Cadeia Feminina). Na PAMC, de acordo com o Relatório de Visitas Prisionais do Estado, o resultado foi de 1332 ações de assistência à saúde, com 538 serviços médicos, 636 de enfermagem e 158 odontológicos, fora triagem, remédios e outros.

Os números são positivos no olhar crítico de Tarso Muzzi, Diretor do Departamento Penitenciário Nacional, uma vez que os resultados da Intervenção Federal foram significativos e que nesse período de intervenção todos os presos foram identificados e quantificados, pois até então são se sabia ao certo o número de presos custodiados, nas palavras do Diretor.

4.4 Federalização como Proposta de Solução ao Caso Concreto

Os massacres que ocorreram durante as rebeliões na PAMC trouxeram à baila a precariedade do sistema prisional em Roraima. Colocou o poder público em análise do seu papel pela crítica. Com isso, algumas perguntas carecem ainda de respostas, a exemplo de saber “como resolver definitivamente a crise instalada nos presídios locais?”

Sabe-se que as irregularidades no sistema prisional brasileiro é tema de discussão da doutrina, diante disso, Greco dispõe que:

> O problema carcerário nunca ocupou, basicamente, a pauta de preocupações do governo. O tema vem à tona, normalmente, em situações de crise agudas, ou seja, quando existe alguma rebelião, quando movimentos não governamentais trazem a público as mazelas existentes no cárcere, não é uma preocupação constante dos governos a manutenção dos sistemas carcerários que cumpram a finalidade para quais foram construídos. Essa afirmação pode ser muito contundente, mas não foge à realidade, isso porque, principalmente nos países subdesenvolvidos ou ainda em desenvolvimento, o orçamento destinado ao sistema penitenciário quase nunca é suficiente para as necessidades básicas (GRECO, 2017, p.238)

Diante do posicionamento doutrinário, entende-se que a crise carcerária é resultado da inobservância estatal, da ausência de interesse de cumprir, inclusive, com aquilo que está positivado em legislação nacional e nos Tratados e Convenções Internacionais em que o Brasil é signatário.

As palavras de Greco (2017) aduzem ao fato ausência no sistema brasileiro do processo classificatório de presos que nele ingressam, onde mistura-se delinquentes contumazes e integrantes de grupos criminosos organizados junto aos primários de infrações de menor importância; induzindo aquele novato no sistema prisional, ao sair, volte a delinquir, ou ainda fazer com que iniciem na prática reiterada de infrações graves, influenciados pelos presos que convivera durante o período de interno.

Ao analisarmos o atual cenário do Sistema Prisional de Roraima, à luz da legislação em vigor e da doutrina, entende-se fazer necessário descobrir providências que atinjam o núcleo do problema, pois quando a crise se agrava é comum o surgimento de ideias e discursos políticos que visam solucionar ou amenizar os conflitos existentes dentro da penitenciaria.

No entanto, quando a situação é parcialmente controlada e os ânimos acalmados, a sociedade novamente encontra-se sem resultados permanentes para o problema e as exclamações da crise no sistema penitenciário são novamente esquecidas.

Diante da última rebelião na penitenciaria de Roraima, ocorrida em 2017 e considerada pelo Departamento Penitenciário Nacional como sendo uma das maiores rebeliões ocorridas no Brasil, o Governo local teve que fazer um acordo com a união para que ocorresse uma intervenção Federal no presidio local.

É por dever de justiça frisar, conforme dados do Departamento Penitenciário Nacional e Relatório de Visitas Prisionais de Roraima, que os resultados da Intervenção Federal na penitenciaria do Estado, foram extremamente significativos.

Diante da Intervenção Federal, percebeu-se o grau de eficiência do DEPEN no cumprimento de suas destinações, na forma de proporcionar aos detentos melhores condições para o cumprimento de pena e para a sociedade a possibilidade de ter segurança.

Assim, considerando os excelentes e positivos números da Intervenção Federal no Sistema Prisional de Roraima; a dinâmica apresentada e aplicação de medidas de política pública implementadas na gestão interventiva da Penitenciária Agrícola do Monte Cristo

(PAMC) deste sua implementação; aliado ao que pode ser experimentado em termos de aplicação do princípio da dignidade humana, na prática, aos reeducandos, a **federalização da PAMC** apresenta-se como proposta de solução do caso concreto.

5 I CONSIDERAÇÕES

Diante do exposto, nos deparamos com as mazelas do atual sistema penitenciário brasileiro, noticiado recorrentemente pelos meios de comunicações as condições sub-humanas a que são submetidos os presos nos diversos Estados da Federação; em face da superlotação carcerária, onde os direitos e necessidades mais básicas são esquecidos ou mesmo ignorados; sendo por vezes tido como regalias.

No decorrer dos anos, o Estado de Roraima enfrentou crises em seu sistema prisional, a exemplo das várias rebeliões ocorridas na maior unidade prisional local, a Penitenciaria agrícola do Monte Cristo (PAMC), as quais tiveram como motivação, entre outros fatores, a negligência estatal no sentido de garantia dos direitos mais básicos, como saúde, alimentação, visitas, bem como a não violação da integridade física, disputa entre facções criminosas, e outros fatores que colaboraram para os massacres ocorridos, especialmente a rebelião de 2017, com a morte de 33 presos, considerada pelo DEPEN como sendo uma das maiores do Brasil.

Diante da maior rebelião ocorrida na história do sistema penitenciário local e do descontrole dentro dos presídios, foi necessário intervenção da União com reforço na segurança feita pela Forca Tarefa de Intervenção Penitenciária e do Ministério da Justiça, qual trouxe resultados significativos na saúde, estrutura física do presidio, separação dos presos provenientes de facções, entre outras medidas.

Urge destacar que o Estado de Roraima não cumpre com a função ressocializadora, ou seja, iniciar o condenado em atividades que lhe foram privadas extras muros, facilitando assim, o seu retorno à sociedade, já agora minimamente habilitado.

A ausência de programas nesse sentido faz com que o preso aguarde, ociosamente, o seu cumprimento de pena. Já frisado anteriormente, se o Estado não cumpre a função ressocializadora, os condenados, já experts em criminalidade, cumprirão o seu papel de transformar, para pior, aquele que ingressou no sistema.

Portanto, diante dos resultados positivos da Intervenção Federal em Roraima, levando em consideração todos os fatores negativos mencionados no decorrer do presente artigo, é possível concluir que a federalização como proposta de solução dos conflitos e massacres na PAMC seja um caminho viável e apropriado, uma vez que própria União utilizaria os recursos do Fundo Penitenciário (FUNPEN) que foi originado com o objetivo de sustentação financeira da União para os Estados.

Por tudo, temos que o sistema penitenciário federal adequa-se como um bom modelo de competência prisional, diante dos problemas recorrentes que permeiam os

estabelecimentos penais do Estado de Roraima, o Sistema Federal assenta-se como resposta apta a atender às destinações da pena, inclusive a prevenção especial positiva, assim apresentado como proposta de solução dos conflitos locais.

REFERÊNCIAS

BECCARIA, Cesare Bonesana, MARCHESI Di, 1738-1793. **Dos Delitos e Das Penas**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **LEI Nº 7.210, DE 11 DE JULHO DE 1984** – Lei de Execução Penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm> Acesso em: 14 ago 2020.

BRITO, Alexis Couto de. **Execução Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARVALHO RAMOS, André de. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. - São Paulo: Saraiva, 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório de Visitas Prisionais Roraima/2017**. Regimento Interno do CNMP. Brasília, 2017. Disponível em <https:www.cnmp.br> Acesso em: 14 Ago 2020.

CRUZ, Maria da Conceição Mota Ferreira. et al. **Massacres na Penitenciaria Agrícola do Monte Cristo: criminalidade interna e inoperância da Lei**. Volume 12, n.01, Jan/jun. 2019. Dossiê: II Seminário do Mestrado Profissional Em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/ambiente/article/view/197/91> Acesso em 14 Ago 2020.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Ministério da Justiça e Segurança Pública / Pátria amada Brasil. Governo Federal, 2019.

GARCIA, Jesus Cesar. **A Ressocialização no Sistema Prisional Brasileiro**. Revista Saber Acadêmico, 2016.

GOMES, Marcos Vinicius Manso Lopes. **Direitos Humanos e princípios fundamentais da Defensoria Pública**. São Paulo: Saraiva, 2016.

GRECO, Rogério. **Sistema Prisional: Colapso Atual e Soluções Alternativas**. 2ed. Niterói: Impetus, 2017.

LENZI, Tiê. **Sistema Prisional Brasileiro**. Toda Política (2019). Disponível em:<https://www.todapolitica.com/sistema-prisional-brasileiro/> Acesso em: 13 ago 2020.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. **A Realidade do Sistema Prisional Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n.1, p. 566-581, 1º Trimestre de 2014. Disponível em: < https://www.univali.br/graduacao/direito-itajai/publicacoes/revista-de-iniciacao-cientifica-ricc/edicoes/Lists/Artigos/Attachments/1008/Arquivo%2030.pdf > Acesso em: 13 ago 2020.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Intervenção na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo contribui para redução do índice de homicídios no estado.** Disponível em <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1554928651.38> Acesso em: 14 ago 2020.

MIRANDA, Camila Maximiano. **O Surgimento das Prisões, o Estado e as Políticas de Qualificação Profissional Implantadas no Sistema Prisional**. Disponível em <https://www.histedbr,fe.unicamp.br> Acesso em: 14 ago 2020.

MONTEIRO, Felipe Matos; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. **A Seletividade do Sistema Prisional Brasileiro e o Perfil da População Carcerária**. Rio de Janeiro, Forense, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direitos Humanos versus Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2016

NUNES, Hariany Melo. et al. **A Crise no Sistema Prisional de Roraima e a Atuação dos Direitos Humanos.** Revista Multidisciplinar Pey Këyo Científico - ISSN 2525-8508, Vol. 4, no 2 (2018). Disponível em: <periodicos.estacio.br/index.php/pkcroraima/article/viewArticle/6244> Acesso em: 14 Ago 2020.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeus interamericano e africano**. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CAPÍTULO 8

O NEGRO NO SISTEMA PENAL BRASILEIRO: O ENCARCERAMENTO DA POPULAÇÃO NEGRA NO MUNICÍPIO DE ILHÉUS/BA

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 08/11/2020

Georgia Cristina Neves Couto
UFBA
UESC
Ilhéus – Bahia
http://lattes.cnpq.br/4603429037922717

Marcelle Paula Almeida Santos
Faculdade de Ilhéus – CESUPI
Ilhéus - Bahia
http://lattes.cnpq.br/6170501175739578

Jade Couto Vasconcelos
UESC
Ilhéus – Bahia
http://lattes.cnpq.br/2836920460123310

RESUMO: Na atualidade é perceptível que a abolição da escravidão não libertou totalmente o povo negro, ela desempenhou a sua realocação, colocando os negros, não mais na posição de escravos, mas sim na de marginais. Sem auxílio do Estado para capacitá-los à vida após a liberdade, foi colocado nas suas costas o dever de se auto adequar a uma sociedade que não queria nem a sua existência, muito menos a sua ascensão, lhes fixando defeitos inerentes ao seu fenótipo, e consequentemente, estigmatizando-os. Assim, este trabalho questiona se o Direito Penal brasileiro proporciona o encarceramento em massa da população negra. Respondendo previamente esse questionamento, a representação social no Brasil associa o negro ao crime e o Direito (especialmente o penal) como fruto destas representações não demonstra preocupação com o encarceramento em massa dessa população, pois encara o negro como criminoso. Nessa perspectiva, o objetivo desse trabalho foi traçar o perfil dos réus submetidos à júri popular na cidade de Ilhéus/BA no ano de 2019. A abordagem metodológica foi quali-quantitativa, mediante pesquisa documental com categorização dos dados e posterior produção de gráficos. Concluiu-se que o racismo está enraizado nas instituições sociais, que impõe regras e padrões racistas, visando resguardar a ordem social, já que este decorre da estrutura social, o qual sustenta a normalidade das relações políticas, judiciais e econômicas, permitindo que ele seja a regra e não a exceção.

PALAVRAS-CHAVE: Racismo estrutural; Encarceramento; Criminalização do Negro.

THE BLACK IN THE BRAZILIAN CRIMINAL SYSTEM: THE JAIL OF THE BLACK POPULATION IN THE MUNICIPALITY OF ILHÉUS / BA

ABSTRACT: Nowadays it is noticeable that the abolition of slavery did not totally liberate (the) black people, it performed its relocation, placing the blacks, no longer in the position of slaves, but in that of (marginals) criminals/outlaws. Without State assistance to enable them to live after freedom, the duty to adapt themselves to a society that did not even want their existence (let alone) and even less their rise, was placed on their shoulders, (fixing) determining flaws inherent (in) to their phenotype, and consequently, stigmatizing them. This research (seeks to question) aims

to analyze whether Brazilian Criminal Law provides for the mass incarceration of the black population. Answering this question in advance, the social representation of blacks in Brazil associates them with crime, so there is no concern of Brazilian Criminal Law with the mass incarceration of this population, because the law is the result of these representations, so it will (face the black as a criminal) associate black people to criminals. In this perspective, the objective was to trace and analyze the profile of the defendants submitted to the popular jury in the city of Ilhéus / BA in 2019. The methodology used was documentary research, categorizing the data used and, subsequently, graphing the results. The result showed that racism is rooted in social institutions that impose racist rules and patterns aiming to preserve the social order and as it elapses from social organization, which supports the normality of political, social and judicial relationships, it allows racism to be the rule and not the exception.
KEYWORDS: Structural racism; Incarceration; Criminalization of the Blacks.

1 I INTRODUÇÃO

A exclusão da população negra no período pós-abolição da escravatura se manteve sem que fosse adotada qualquer política pública para colocar os negros em par de igualdade com os brancos ou ao menos oferecer àqueles meios para uma vida digna. Esta ausência governamental contribuiu para a permanência da maioria absoluta dos negros numa situação social de dificuldade extrema ao não permitir a ocorrência de uma abolição completa, a qual os negros fossem considerados cidadãos, mas incentivando a imigração europeia com objetivo de construir uma maioria branca no país e a preferência dos imigrantes para a realização de trabalhos assalariados, passando os negros a serem vistos como os principais responsáveis pela miséria e com tendência para a vagabundagem. (AZEVEDO, 1987).

Nesse sentido, há um histórico previlégio social branco, enquanto os negros têm os seus direitos reduzidos em razão do seu fenótipo, o qual delimita os meios e recursos que podem ser recepcionados por eles, em desvantagem à uma raça que toma para si os benefícios ligados à preponderância de suas características e se coloca como superior àquela, dominando os meios de produção e o capital financeiro.

Mesmo o Brasil possuindo leis que impõem a criminalização do racismo, segundo o Atlas da Violência de 2018, organizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “É como se, em relação à violência letal, negros e não negros vivessem em países completamente distintos” (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2018, p. 40)

Os negros, em sua maioria, continuam vivenciando situações, por vezes, desumanas, vivendo em condições precárias e representam a maioria no cárcere, ficando evidente que o cenário vivenciado pelas “pessoas de cor” não foi modificado. Dessa forma, esse trabalho busca questionar se o Direito Penal brasileiro proporciona o encarceramento em massa da população negra.

É fundamental uma pesquisa que discuta a problemática dos sentenciados ligada à etnia, tendo em vista que as leis refletem os anseios sociais, com a sua efetivação no âmbito judiciário sem a observância dos aspectos vigentes que mantém uma parcela da sociedade mais suscetível ao encarceramento, fomenta o dilema do aumento populacional das penitenciárias atrelado à reincidência criminal.

Assim, respondendo a esse questionamento, ressalta-se que a representação social no Brasil associa o negro ao crime e o Direito (especialmente o penal) como fruto destas representações não demonstra preocupação com o encarceramento em massa dessa população, pois encara o negro como criminoso.

Por conseguinte, o objetivo geral desse trabalho é traçar o perfil dos réus submetidos à júri popular na cidade de Ilhéus/BA, no ano de 2019, tendo como objetivos específicos identificar o grupo étnico mais evidente que foi submetido as sessões plenárias, verificar a classe social, idade e nível de escolaridade dos réus e descobrir se há reincidência criminal.

A abordagem metodológica utilizada para a consecução desse estudo foi quali-quantitativa, mediante pesquisa documental, a partir dos documentos concedidos pela Vara do Júri de Ilhéus/BA, a fim de coletar dados sobre o perfil dos réus que foram submetidos a Júri Popular no ano de 2019, nesta cidade, mantendo em sigilo o nome dos indivíduos. Foi realizada a categorização dos dados utilizados para a análise dos 39 réus, sendo eles: cor da pele, profissão, nível de escolaridade, idade e reincidência. Em seguida, foram construídos gráficos mediante utilização de planilha Excel.

Importante salientar que a base dessa pesquisa foi os acusados submetidos à sessão plenária do Tribunal do Júri como forma de trazer a desmedida diferença racial e social entre aqueles que foram julgados, sem levar em consideração a tipificação criminal que leva os sujeitos a julgamento. Nesse contexto, foi realizado aprofundamento da temática do negro e o cárcere, trazendo o universo de significados sociais, interpretando-os fenomenologicamente para a explicação dos dados obtidos.

2 I A GÊNESE DA CRIMINALIZAÇÃO DO NEGRO NO BRASIL

Após a abolição, de acordo com Nascimento (2003), ao invés da criação de um estatuto civil que promovesse a equidade entre os negros e brancos, a elite dominante procurou extinguir o negro da sociedade brasileira através de políticas públicas de incentivo à imigração e à miscigenação, com fundamento na emergência das Teorias Raciais surgidas na Europa, como o Darwinismo Social, baseado no intitulado racismo científico o qual seus defensores pressupunham a existência da superioridade da raça branca com o intuito de naturalizar a desigualdade racial existente, explicando que ela advém da própria natureza.

Ainda segundo Nascimento (2003), os defensores do racismo biológico no Brasil, como Nina Rodrigues, que tomou como base a ideia de Cesare Lombroso, consagrava a existência de uma raça superior e civilizada, a branca, que deveria ser defendida das raças

inferiores (os mestiços e os negros), os quais possuíam uma tendência biológica e moral à criminalidade.

Sem nenhuma medida do governo para integrar à economia vigente os afrodescendentes que iniciavam sua vida como cidadãos brasileiros, os negros foram deixados à própria sorte, a maioria migrando para os grandes centros industriais em busca de trabalho. No entanto, muitos não conseguiam, já que dificilmente eram aceitos como mãos-de-obra paga pela preferência do trabalho estrangeiro, em razão de serem lhes atribuídos defeitos inerentes à sua origem racial, como falta de energia, de responsabilidade, disciplina, racionalidade, ou seja, os anunciavam como incapazes para o trabalho livre e para a vida civilizada por possuírem uma tendência à vagabundagem, lhes suprimindo tudo aquilo que era conferido ao branco, como sendo de sua natureza (AZEVEDO, 1987).

Além disso, os negros, como afirma Fernandes (2008, p. 165): "moravam dentro da cidade, mas não pertenciam a ela de corpo e alma", uma vez que muitos se mudaram da senzala para morros urbanos. Consequentemente, mesmo sendo legalmente livres, por falta de escolha continuavam a exercer os mesmos trabalhos e sendo submetidos às condições que se equiparavam à escravidão, ainda com o agravante de ser a sua única possibilidade de subsistência, sendo o trabalho que conheciam e realizaram durante a vida. Nesse sentido, os negros tinham de se conformar com o destino que fora imposto a eles, o de realizar os "serviços de negro" que ofereciam pequeno retorno material em troca de esforço físico.

3 | A COR DA PELE COMO PRECURSORA DA MARGINALIDADE

De acordo com o Mapa do Encarceramento realizado em 2012, "quanto mais cresce a população prisional no país, mais cresce a proporção de negros encarcerados" (BRASIL, 2015, p. 91), considerando que foi analisado e percebido que em "[...] 2012, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos havia 191 brancos encarcerados, enquanto para cada grupo de 100 mil habitantes negros havia 292 negros encarcerados. [...] verificou-se que foi encarcerada 1,5 vez mais negros do que brancos" (BRASIL, 2015, p.91). Da mesma forma, a pesquisa do INFOPEN (Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias) realizada em 2017, evidenciou a discrepância entre a quantidade de negros e não brancos no cárcere, trazendo o levantamento de que os negros totalizam 63% (sessenta e três por cento) da população carcerária nacional (BRASIL, 2019).

É perceptível que os negros constituem a maioria cumprindo pena em estabelecimentos prisionais, mas isso não significa que os afrodescendentes possuem predisposição biológica à criminalidade, como os defensores do racismo científico pressupunham. No entanto, este pensamento difundido no século XIX, segundo o qual determinadas pessoas seriam criminosos natos e teriam maior propensão ao crime por causa de suas características físicas, foi importante para marginalizar a população de cor e

incutir no imaginário da sociedade representações sociais que se mantém até a atualidade.

Rotulando indivíduos de cor desde o período pós-abolicionista, com a ideia sórdida de que o negro possui tendência à vadiagem, como afirma Santos (2015), esses rótulos tornam as pessoas de cor mais vulneráveis ao sistema penal e às agências de controle que regem a sociedade. Isso ocorre porque a esses indivíduos é imposta a rotulação de marginais, ou seja, criminosos em potencial.

Nessa perspectiva, o sistema punitivo estatal se volta com mais ênfase para a população negra, partindo do pressuposto de que as prisões, assim como o sistema judiciário e as instituições que regem o país, refletem o racismo estrutural presente nas relações sociais. Assim, elas também visam a manutenção do sistema de depreciação do negro a fim de manter a hegemonia do grupo racial no poder.

Seguindo a mesma lógica, os dados obtidos sobre os réus que foram submetidos a Júri Popular no ano de 2019 na cidade de Ilhéus/BA, não seria diferente dos dados apresentados sobre o contexto racial no Brasil, com o agravante de que todos os réus que possuíam a descrição da cor nos autos do processo eram negros, constituindo 90% dos sentenciados.

Ao se observar o gráfico abaixo, nota-se que a cor parda é bastante relevante, o que expressa um eufemismo tão utilizado cotidianamente para designar a cor negra.

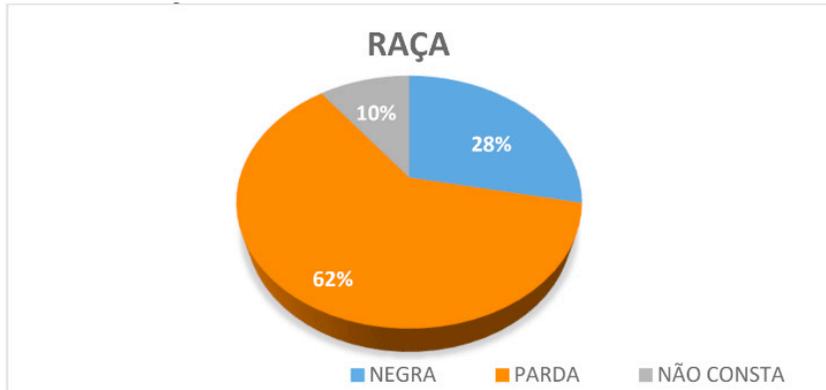



Gráfico 1 - Raça

Fonte: O autor

Por conseguinte, é importante salientar que para uma discussão política sobre raça, não cabe mencionar a palavra “pardo”, tendo em vista que esse termo não representar nenhuma raça socialmente constituída. Ele se refere a cor de mais da metade da população brasileira, resultado do processo de tentativa branqueamento difundido pela elite brasileira, que apesar de não alcançar seu objetivo no plano físico – haja vista que não conseguiram

embranquecer a sociedade –, a sua ideologia se manteve no pensamento dos brasileiros, "[...] já que todos sonham ingressar um dia na identidade branca, por julgarem superior" (MUNANGA, 2019, p.21)

A cor negra é ancorada no mau, no demônio, como também, nas referências pós-abolição – malandro, marginal –. Desse modo, a sociedade cria um termo que ameniza o estereótipo, mas mantém o preconceito, pois se torna um limbo identitário, onde "pardos" figuram-se entre brancos e negros, ou seja, negro demais para ser branco e branco demais para ser negro, sem, no entanto, pertencer a nenhum dos dois. Essa ideia de não lugar é responsável pela anulação da consciência racial por grande parte dos brasileiros.

Todavia, como representado no gráfico acima, os "pardos" sofrem com as consequências do racismo tanto quanto os negros, posto que são a maioria no cárcere, morando em regiões marginalizadas, sofrendo com a desigualdade social e com as mesmas representações sociais ancoradas na imagem de malandro e objetivadas na de criminoso.

Além disso, segundo o dicionário Aurélio, o significado da palavra pardo é: "1. De cor entre o branco e o preto; quase escuro. 2. De um branco sujo, duvidoso.3. De cor pouco brilhante, entre o amarelo e o castanho: *papel pardo*. 4. Diz-se de qualquer dessas cores*: animal de cor parda.* 5. Mulato (5): *homem pardo [...]"* (FERREIRA, 1975, p. 1045). Essa palavra, desde o seu nascedouro, está relacionada com um conceito racista de que mestiços são "brancos sujos", ou ao "mulato" que nas edições atuais dos dicionários sempre está vinculada ao "pardo" e ao seu significado.

Contudo, movimentos negros reprovam a utilização desse termo, tendo em vista que ele deriva de "mulus", do latim, que significa "mula", animal o qual surge da junção de duas raças distintas, e no século XVI na América hispânica, essa expressão foi derivada para "mulato", fazendo uma analogia ao significado original do termo, considerando os mestiços uma raça inferior (SILVA, 2018).

Munanga (2019) afirma que os movimentos negros também incluem os pardos na identidade coletiva negra, tendo em vista que essa ultrapassa a cor da pele por razões históricas, já que, de acordo com o pensamento de biólogos e antropólogos, no contexto biológico, a noção de raça já foi superada.

Nessa mesma perspectiva, Duarte (2015) sustenta que negro é o termo censitário o qual reúne pretos e pardos, ou seja, pessoas com características consideradas afrodescendentes, e assim entende que esse termo representa a identidade dos povos que passaram por um processo de opressão frente ao sistema suprematista eurocêntrico de dominação da raça branca e são menosprezados por sua vinculação genética aos povos africanos ou indígenas. O conceito de negro, portanto, como construção política, inclui pretos e mestiços.

Nascimento (2003) também chama a atenção para a anulação da raça frente à utilização da cor da pele na identificação dos indivíduos na intenção de mascarar o sistema de dominação racial e encobrir privilégios com uma teoria formulada para criar na sociedade

uma suposta ideologia antirracista, mas que na verdade só mantém privilégios concentrados no mesmo grupo racial historicamente beneficiado, o que ela chama de “sortilégio da cor”.

O Direito como instrumento de controle social e reprodutor da estrutura social, torna-se um veículo da criminalização dos corpos negros ao condiciona-los ao enquadramento de sujeitos suspeitos. Nesse sentido, se existe na sociedade a ideia de um suspeito padrão, esse também será um suspeito padrão para o Estado (PACHECO, 2016).

Todos os réus que possuíam a descrição racial no inquérito policial dos processos eram negros. Davis (2009, p.47) explica que isso é consequência da vigilância seletiva, pois “[...] as comunidades que são objeto de vigilância policial têm muito mais chances de fornecer indivíduos para a indústria da punição [...]”.

Almeida (2019) também elucida que as normas jurídicas, como decorrem das relações contemporâneas que se formam a partir da estrutura social, são responsáveis pela criação dos indivíduos racializados. Isso não significa dizer que os réus os quais foram julgados não cometeram os crimes e que não devam ser punidos, mas que existe uma maior vigilância do poder público direcionada aos negros, fazendo com que os indivíduos sejam acusados em número bem maior do que a raça dominante.

Davis (2009) afirma que o cárcere é a solução punitiva para o alarmante número de problemas sociais, os quais não estão sendo sanados pelas instituições sociais responsáveis a fim de tornar satisfatória a vida dos indivíduos, então no lugar de “[...] construírem moradias, jogam os sem-teto na cadeia. Em vez de desenvolverem o sistema educacional, jogam os analfabetos na cadeia. [...]” (DAVIS, 2009, p. 47), o que ela chama de “farra de aprisionamento”.

Os dados obtidos nesta pesquisa corroboram com a análise de Davis (2009), pois fica evidente através do gráfico abaixo que 84% dos analisados não completaram o ensino médio, enquanto apenas 3% cursaram ensino superior.

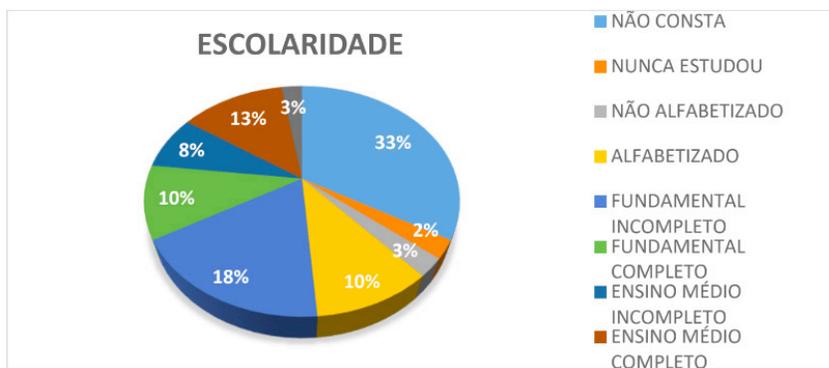



Gráfico 2 - Escolaridade

Fonte: O autor

É por isso que a política pública de inserção das costas raciais é importante, haja vista que o racismo vigente obstaculiza a autonomia e ascensão dos negros, através do genocídio da juventude negra, do encarceramento em massa, da ausência de políticas que visam garantir o direito à moradia (JUNIOR, 2016), refletindo no alto índice de desemprego e na ocupação dos postos mais precarizados de trabalho entre a população de cor.

Assim, em decorrência da inobservância do poder público quando da necessidade de políticas públicas efetivas, desde o período pós-abolicionista, grande parte dos indivíduos presentes no sistema penitenciário não chegaram nem a completar o ensino médio. Isso é reflexo da situação social na qual vive a população negra no Brasil e Ilhéus/BA espelha os dados do país.

O baixo nível de escolaridade e a segregação racial se expressam na ocupação dos postos de trabalho e na separação espacial entre as raças. Nas periferias e penitenciárias se encontram uma maioria negra, enquanto em áreas bem localizadas das cidades a maioria absoluta da população é branca e pressupõe possuírem boa condição financeira, do mesmo modo que os postos de trabalho mais influentes e bem remunerados dificilmente são ocupados por afrodescendentes. Não à toa, de acordo com uma Pesquisa de Emprego e Desemprego - Sistema PED, realizada através do Convênio entre o DIEESE, a Fundação Seade e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE/FAT), publicada em 2016, "[...]. As taxas de desemprego cresceram nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PED, na maioria delas, com impacto maior sobre a população negra. [...]" (SISTEMA PAD, 2016, p. 1).

Mais uma vez, os dados obtidos na pesquisa realizada em Ilhéus/BA não discrepam da realidade do país. A partir do gráfico sobre as profissões dos atores sociais analisados, pode-se observar que os cargos ocupados por eles, não são socialmente relevantes, nem possuem alto grau de remuneração, pois expressam o baixo nível de escolaridade apresentado no gráfico anterior.

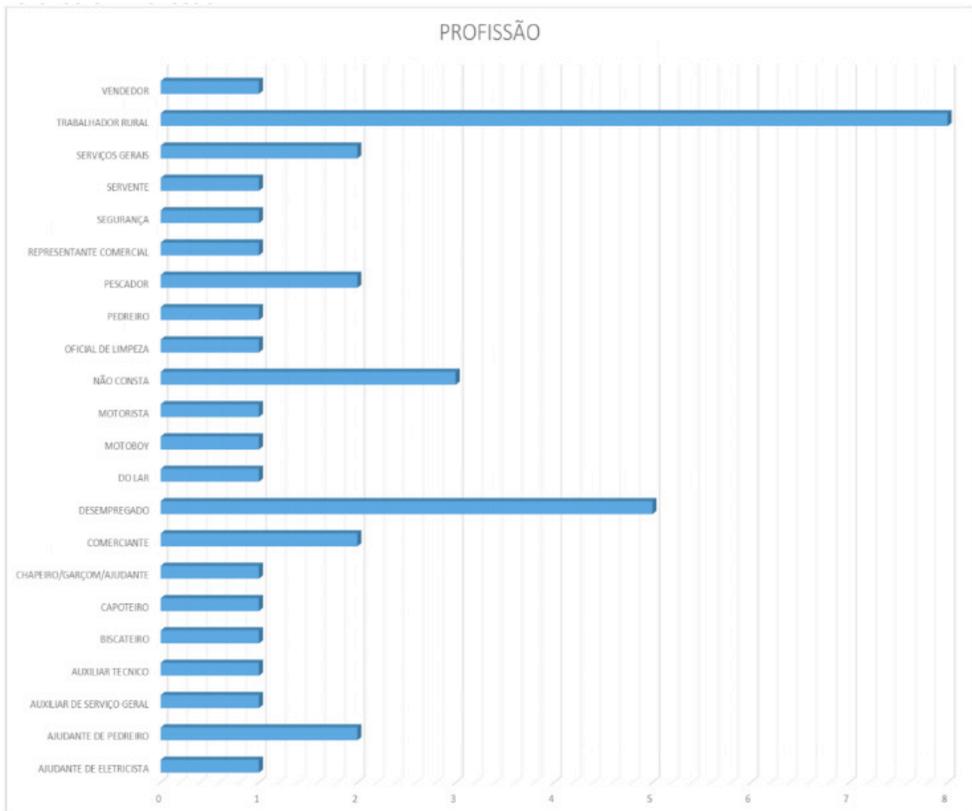



Gráfico 3 - Profissão

Fonte: O autor

Esse gráfico expressa que a desigualdade racial, fruto da escravidão no país, ainda não foi superada, tendo em vista que os integrantes do grupo racial menos favorecido continuam realizando os subempregos a que foram designados após o regime escravagista, os quais foram chamados de "serviços de negros", como dispõe Fernandes (2008, p. 167): "os serviços eram mal pagos e requeriam pouca ou nenhuma qualificação".

Nesse seguimento, o baixo índice de escolaridade entre o povo negro gera desqualificação para ocupar cargos mais influentes e bem remunerados. Por conseguinte, como a estrutura social funciona de forma a manter esse *status* e dificultar a ascendência da população de cor, esses realizam atividade laboral em empregos desvalorizados social e economicamente, como dispôs o gráfico acima.

Resultado também da ausência de políticas públicas, é o alto índice de criminalidade entre os jovens negros, como se pode observar no gráfico abaixo:

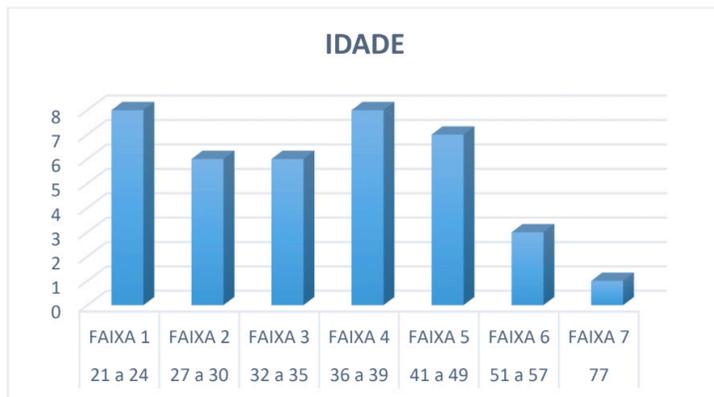



Gráfico 4- Idade

Fonte: O autor

Fica evidenciado que maior parte dos réus estavam na faixa etária entre 21 a 24 anos, bem como 36 a 39 anos, jovens os quais estão em idade laboral que poderiam estar nas escolas preparando-se para assumir profissões que os tirassem do lugar social que a sociedade racista o impôs, porém, o que se vê são as penitenciárias superlotadas, as escolas (principalmente as universidades) embranquecidas e a população negra empurrada para a criminalidade, e tudo isso só ratifica o preconceito. Esses dados se analisados sem o devido processo socio-histórico acaba por corroborar a antiga teoria de Nina Rodrigues, que o negro nasceu para a marginalidade.

O outro fator importante que acaba por favorecer as teorias racistas é a questão da reincidência. Como se pode observar no gráfico abaixo, 67% dos réus analisados haviam sido acusados de crimes anteriormente ou estavam com outros processos criminais em curso além do que foi julgado.

Gráfico 5 - Reincidência

Fonte: O autor

Isso revela o quanto o sistema punitivo estatal é falho. Como afirma Foucault (2014, p. 259), “[...] a prisão, em sua realidade e seus efeitos visíveis, foi denunciada como o grande fracasso da justiça penal [...]”, haja vista que ela forma delinquentes por ser um ambiente mais de repressão e perda da humanidade do que ressocializador. A prisão é, portanto, a permanência de um castigo implantado para a maioria negra, em razão da situação social que vivenciam desde o princípio, é uma forma de submete-los às situações desumanas que remetem à escravidão, só que de modo aceito e incentivado pelo povo através da falsa noção de justiça, sem levar em conta que os detentos irão deixar o ambiente prisional e reingressar na sociedade, e que não existe possibilidade de trazê-los reabilitados ao cerne social sem oferecer-lhes condições para isso.

Nesse ínterim, têm-se infringido a Lei de Execuções Penais, no sentido de oferecer assistência aos internos a fim de que eles possam voltar a conviver em sociedade, como dispõe o Relatório de Pesquisa do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) sobre a reincidência criminal no Brasil, publicado em 2015. No estudo realizado foi constatado que essa assistência ocorre mais no plano simbólico do que no real, tendo em vista que faltam atendimentos básicos aos internos (IPEA, 2015)**.** Além da inexistência dos elementos básicos para a tentativa de reeducação não estarem presentes na maioria dos presídios, os indivíduos são rotulados como delinquentes e dessa forma, “[...] a pessoa é introduzida em um universo paralelo no qual a discriminação, o estigma e a exclusão são perfeitamente legais [...]” (ALEXANDER, 2017, p. 151).

Se o negro já é rotulado como criminoso em razão da sua própria raça, melhor ainda para a manutenção desse estereótipo se ele em algum momento já foi encarcerado, assim as oportunidades, que já são poucas, diminuem, e ainda, associadas ao baixo nível de escolaridade, acaba por dificultar a reinserção na sociedade, e o ciclo se perpetua.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O racismo estrutural presente na sociedade brasileira faz com que, a todo momento, negros sejam rotulados como marginais. A excessiva vigilância direcionada a esse público, cumulada com leis repressivas e distantes da vivência social do país, enjaulam e matam *pessoas de cor*, como fundamento na falsa noção de justiça social.

Nesta direção, foi confirmada a hipótese inicialmente levantada de que a representação social dos negros no Brasil os associa ao crime e que o Direito (especialmente o penal) não demonstra preocupação com o encarceramento em massa dessa população. Tão é assim que ativistas antiprisionais afirmam que para que seja alcançada a almejada democracia é necessário a abolição do sistema prisional, da mesma forma que no século XIX ativistas abolicionistas alertavam para o futuro sombrio que a manutenção da escravidão traria.

O racismo está enraizado nas instituições sociais, que impõem regras e padrões racistas, visando resguardar a ordem social, já que este decorre da estrutura social, o qual

sustenta a normalidade das relações políticas, jurídica e econômicas, permitindo que ele seja a regra e não a exceção. Portanto, as prisões refletem as mazelas sociais, são a forma mais eficaz de "[...] dar sumiço nas pessoas com a falsa esperança de dar sumiço nos problemas sociais latentes que elas representam." (DAVIS, 2009, p. 48), funcionando como meio punitivo ao invés de ressocializador.

Faz-se necessário novos trabalhos que aprofundem essa temática, abordando uma possível reforma jurídico-política, a fim de impulsionar a construção de uma sociedade que não precise de estabelecimentos prisionais, com distribuição de renda e na qual a raça e a classe não sejam causas determinantes para o encarceramento. Esse novo paradigma jurídico-político deverá caminhar em direção ao apoio e reabilitação de quem, porventura, cometa erros, passando a deixar de enxergá-los como um objeto longínquo da sociedade – o negro, o criminoso –, para percebê-los como sujeitos de direitos que realizaram uma conduta ilegal, tal qual o branco, o criminoso.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER. Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**, tradução de Pedro Davoglio, revisão técnica e notas de Silvio Luiz de Almeida. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2018. Rio de Janeiro, IPEA, FBSP, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2020.

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. **Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites século XIX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL, INFOPEN**. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias,** atualização de junho de 2017. Marcos Vinícius Moura. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional-Ministério da Justiça, 2019.

BRASIL. IPEA. **Reincidência Criminal no Brasil: Relatório de Pesquisa.** Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Rio de Janeiro, 2015

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Governo**. Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil.** Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: Presidência da República, 2015. 112 p. : il. – (Série Juventude Viva).

DAVIS, Angela Y. **A democracia da abolição: para além do império das prisões e da tortura**, tradução de Artur Neves Teixeira. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

DUARTE. Leopoldo. **Sobre brancos, "mestiços" e afroconvenientes.** Portal Geledés, 2015. Disponível em: https://www.geledes.org.br/sobre-brancos-mesticos-e-afroconvenientes/ Acesso em 27 de maio de 2020.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes.** 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERREIRA. Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S. A.,1975.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão,** tradução de Raquel Ramalhete. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

JUNIOR, Walmyr. **Cotas raciais são um avanço, e não um retrocesso.** Portal Geledés, 2016. Disponível em: https://www.geledes.org.br/cotas-raciais-sao-um-avanco-e-nao-um-retrocesso/?gclid=CjwKCAjw8df2BRA3EiwAvfZWaI1Wfi1BwNsxqaxRaGpp4DBwuov0U0WRZZ2JB4XJTe2kENhrgcmyVxoCBW4QAvD_BwE. Acesso em 02 de junho de 2020

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra.** 5 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

MUNANGA, Kabengele**. "Trajetória entre culturas: Kabengele Munanga, um intérprete africano do Brasil".** Dantas, Sylvia; Ferreira, Ligia; Véras, Maura Pardini Bicudo. *Revista USP ed. 144*, Setembro, 28, 2016. São Paulo.31-44.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. **O sortilégio da cor: identidade, raça e gênero no Brasil.** São Paulo: Summus, 2003.

PACHECO, Ronilson**. Ocupar, resistir, subverter: igreja e teologia, em tempos de violência, racismo e opressão**. Rio de Janeiro: Novos Diálogos, 2016.

SANTOS, Zeni Xavier Siqueira dos. **Análise do Encarceramento da População Negra Sob o Prisma da Teoria Labelling Approach ou Rotulação Social e da Criminologia Crítica**. 10ª Jornada de Pesquisa e 9ª Jornada de Extensão do Curso de Direito, 2015. Disponível em: < http://metodistacentenario.com.br>. Acesso em: 24 de maio de 2019

SILVA. Liliam Ramos. **Não me chame de mulata: uma reflexão sobre a tradução em literatura afrodescendente no Brasil no par de línguas espanhol-português.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/tla/v57n1/0103-1813-tla-57-01-0071.pdf. Acesso em 28 de maio de 2020.

SISTEMA PED**.** Pesquisa de Emprego e Desemprego. **A Inserção Produtiva dos Negros nos Mercados de Trabalho Metropolitanos, 2016.** Disponível em: https://www.dieese.org.br/analiseped/2016/2016pednegrossintmet.html. Acesso em: 29/05/2020.

CAPÍTULO 9

SUPERPOPULAÇÃO NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO: A NÃO EFETIVAÇÃO DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL E DOS DIREITOS HUMANOS

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 04/11/2020

Luan Pereira Cordeiro
Universidade Estadual da Paraíba – UEPB
Pós-graduado em Direito Constitucional (UNIDERP) e em Direito Administrativo e Gestão Pública (FIP)
Campina Grande – Paraíba
http://lattes.cnpq.br/7494480219452380

RESUMO: Este artigo tem como escopo verificar a aplicabilidade das normas relativas aos Direitos Humanos e à execução penal brasileira, com base na Lei 7.210/84 - Lei de Execução Penal. Para tanto, buscará elucidar garantias positivadas no ordenamento jurídico brasileiro que são voltadas para a população carcerária, verificando dispositivos da Lei de Execução Penal - e normas correlatas a ela - que não estão sendo aplicadas no sistema carcerário brasileiro, e possíveis consequências da não aplicação, com ênfase à superlotação dos presídios. Para isso, serão apresentados dados estatísticos oficiais e pesquisas atuais sobre a atual realidade prisional brasileira, em contraponto ao que dizem especialistas que compõem a literatura jurídica e textos normativos internos. Ao final da pesquisa, foi constatado que o Brasil deixa de cumprir diversos dispositivos correlatos à Lei de Execução Penal e, consequentemente, aos Direitos Humanos, principalmente, no que diz respeito à quantidade de presídios e de presidiários, acarretando na massificação do encarceramento, sem que exista a capacidade ou estrutura adequada e a não promoção de meios de ressocialização eficazes.
PALAVRAS-CHAVE: Lei de Execução Penal. Direitos Humanos. Superpopulação no Sistema Carcerário Brasileiro.

ABSTRACT: The aim of this article is to verify the applicability of the norms related to the Human Rights and the Brazilian penal execution, based on law n° 7.210 / 84 - Law of Brazilian Penal Execution. For that, it will elucidate some guarantees in the Brazilian legal system towards the prison superpopulation in Brazil, verifying what is provided by the Penal Execution Law - and related rules - that are not being enforced in the Brazilian prison system and its possible consequences of the non-application of it. In addition, it will be analyzed some official statistics and current research datas about the Brazilian prison reality, confronting to what authors say in the legal literature and internal normative texts. At the end of this research, it was found that Brazil fails by complying the Penal Execution Law and, consequently, the Human Rights, what includes the massification of imprisonment, without the adequate capacity or structure and the non-promotion of effective resocialization.
KEYWORDS: Brazilian Penal Execution Law. Human Rights. Superpopulation in Brazilian's Jail System.

1 I INTRODUÇÃO

Sabe-se que o Brasil ocupa o terceiro lugar em população carcerária, dentre todos os

países do mundo[1], e grande parte dos estabelecimentos prisionais nem sempre oferecem as condições mínimas e necessárias para uma vivência digna de acordo com as normas estabelecidas em lei, nem medidas de ressocialização adequadas, suscitando, portanto, a necessidade de se ter uma maior atenção para a importância de se debater cada vez mais sobre essa temática no âmbito acadêmico.

O presente artigo se justifica pela importância de elucidar os principais dispositivos legais apresentados no nosso ordenamento jurídico que dispõem de garantias relacionadas à dignidade dos presidiários, sendo, portanto, relevante averiguar a eficácia desses textos normativos, já que se trata de pessoas que merecem um tratamento adequado no tocante à reabilitação e precisam de um mínimo de estrutura adequada para, só dessa forma, estarem aptos a serem reinseridos na sociedade.

Foi realizada uma pesquisa acerca do sistema carcerário do Brasil, tanto na literatura jurídica, quanto em dados estatísticos oficiais e de domínio público voltados para estudos atuais desenvolvidos sobre a quantidade de população carcerária no Brasil e o déficit de estabelecimentos prisionais para comportar os presidiários. Ao mesmo tempo, foi feito um contraponto desses dados estatísticos ao que descrevem alguns dispositivos legais, ressaltando as condições e possíveis interferências na reabilitação dos mesmos.

A proposta do presente trabalho pretende colaborar de modo positivo com os estudos dos Direitos Humanos, Constitucional e Penal, apresentando a estudantes e profissionais da área alguns dados atuais, em vista a despertar reflexões acerca da seriedade de tratar e repensar o sistema prisional no Brasil. Além disso, busca-se revelar quais os embates que ainda precisam ser solucionados para o melhoramento da realidade carcerária em nosso país, a importância de se aplicar o que pregam os textos normativos legais, com base em dados empíricos oficiais e provenientes das pesquisas atuais.

Para tanto, o trabalho está organizado em cinco seções: a primeira seção está dedicada ao referencial teórico acerca dos direitos e garantias aplicáveis ao sistema carcerário brasileiro; a segunda seção discorre sobre estudos inerentes ao processo de execução penal e à ressocialização dos apenados no Brasil; a terceira seção trata da análise de dados coletados que dizem respeito à quantidade de população carcerária no Brasil e o déficit de estabelecimentos prisionais, sendo enfatizadas suas implicações no que se refere ao processo de ressocialização dos presos, e, por fim, a última seção apresenta as considerações finais acerca dos resultados alcançados no estudo.

2 | OS DIREITOS E GARANTIAS APLICÁVEIS AO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO

O Brasil está entre os países que possuem o maior número de carcerários no mundo[2], seu ordenamento jurídico-penal se mostra incompatível com as demandas atuais,

1 https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wppl_12.pdf (acesso em 09 set. 2019)

2 *Prison Studies, Birbeck, University of London*, 2018

apresentando falta de estrutura necessária para atender, de forma eficiente, tal demanda (CAMARGO, 2006). Isso pode estar ligado à ausência e/ou ineficiência de políticas públicas voltadas para combater a pobreza e marginalização, algo que culmina no aumento do encarceramento no país.

Mesmo com falhas e limitações, o Brasil possui ordenamento jurídico vasto e principiológico, composto de garantias e objetivos que estão entrelaçados com a Constituição e os Direitos Humanos. Além disso, é signatário de vários pactos internacionais, dentre os quais, possuem relação direta com os Direitos Humanos, cujos dispositivos possuem *status* de norma constitucional – incluído pela Emenda 45/2004, fundamentado no inciso LXXVIII, §3º do artigo 5° da Constituição Federal de 1988. Figura, inclusive, como um dos países que se submetem à jurisdição de Tribunais Penais Internacionais, que detêm a competência de aplicar sanções em casos de descumprimento de tratados e convenções que versam sobre os Direitos Humanos.

No tocante aos direitos e garantias que são asseguradas à população carcerária brasileira, pode-se afirmar que o Brasil possui uma gama de dispositivos oriundos de leis internas e ratificações de tratados e convenções internacionais que são pertinentes à condição de uma vivência digna por parte dos mesmos.

Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, inciso III e o artigo 5º, inciso XLIX, está disposto que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento: III – a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988, on-line). Isso posto, todos que estiverem dentro do território brasileiro, sem qualquer distinção, possuem direitos e garantias mínimas pautadas na dignidade da pessoa humana:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral (BRASIL, 1988, on-line)

De forma não destoante com a população reclusa em recintos penitenciários, o inciso XLIX supracitado, desse mesmo artigo, também merece destaque ao se dirigir diretamente a essa parcela da população que merece um tratamento diferenciado, por se tratar de um grupo específico que requer uma atenção voltada para a reintegração dos mesmos em sociedade. Para tanto, é necessário que o Estado disponha de uma estrutura adequada para a execução de tal objetivo.

Dentro da linhagem temática dos Direitos Humanos e de condições voltadas para a dignidade de apenados, em espectro internacional, estão incluídos no ordenamento jurídico brasileiro dispositivos relativos à *Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*, de 1984 e a *Convenção Interamericana para Punir e Prevenir Tortura*, de 1985, dos quais o Brasil é signatário.

Tais garantias e dispositivos, criados a partir desses eventos internacionais, estão em consonância com Constituição Federal do Brasil de 1988, a qual ratifica a Declaração Universal dos Direitos do Homem no ordenamento jurídico brasileiro por meio de tratados multilaterais assinados pelo Presidente da República, a partir de autorização do Congresso Nacional em Decreto Legislativo, conforme preceitua a Emenda Constitucional nº 45/2004. Dessa forma, os tratados que versam sobre os Direitos Humanos que forem submetidos à votação no Congresso Nacional, em dois turnos e aprovados por três quintos dos votos, permitem a atribuição de caráter de Emenda Constitucional (Constituição Federal de 1988, art. 5º, § 3º).

Em caráter mais específico, no tocante à execução da pena privativa de liberdade, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe da Lei 7.210/84 – Lei de Execução Penal, que é voltada para a regulamentação da aplicação das leis penais quem compõem o ordenamento jurídico brasileiro, são garantias de condições necessárias para a harmônica integração social do condenado e internado, assegurando direitos não atingidos pela sentença ou pelas próprias leis penais.

Logo, em seu artigo 1º, a Lei de Execução Penal dispõe: "A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado" (BRASIL, 1984, on-line). Em outras palavras, está expresso que o objetivo da execução da pena é a reintegração dos reclusos na sociedade. Além disso, o artigo 11 desta mesma lei assevera que o Estado está obrigado a fornecer, direta ou indiretamente, assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa.

Outro aspecto, não menos importante que corrobora para a ressocialização dos indivíduos encarcerados é a assistência educacional, de inegável importância para a formação de qualquer pessoa e direito de todos. Tal atividade, se desempenhada de forma satisfatória pelo apenado, é utilizada para fins de remição de pena, um incentivo para que os penitenciários estudem nas dependências dos presídios e, isto, requer uma estrutura minimamente adequada com instrutores, mesas e cadeiras de estudo, livros e material escolar. Esse aspecto está previsto no artigo 205 Constituição Federal (BRASIL, 1988) e dialoga com o disposto no artigo 126 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984).

Ao mesmo passo que o artigo 28 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) afirma ser, o trabalho, visto como finalidade educativa e produtiva. Desse modo, o trabalhador que exercer a atividade laboral, terá uma contraprestação financeira e, ao mesmo tempo, a pena reduzida. A cada três dias trabalhados, um dia da pena será descontado por força do instituto da remição.

Ainda no tocante às condições mínimas e necessárias para a ressocialização dos apenados, a Constituição Federal de 1998 é categórica ao mencionar no seu artigo 5°, inciso III, que "ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante" (BRASIL, 1984, on-line), algo que nos remete à reflexão acerca da quantidade

compatível de alocação de apenados por celas em presídios e as dimensões necessárias para acomodá-los.

A superlotação das celas e a falta de espaço físico mínimo suficiente para manter o sentimento de ser individual, é uma realidade no Brasil, a salubridade do ambiente e as condições de higiene são essenciais para o bom convívio entre as pessoas que ali estão. Dessa maneira, as prisões encontram-se abarrotadas, não fornecendo ao preso a sua devida dignidade. Os presos dormem no chão de suas celas, por vezes no banheiro, perto de canais de esgoto, ou, ainda, ficam amarrados às grades das celas ou pendurados em rede (CAMARGO, 2006).

Os dispositivos legais dispostos no ordenamento jurídico brasileiro se tornam algo distante da realidade dos recintos penitenciários, disparidades que suscitam, portanto, a necessidade de reestruturação física desses estabelecimentos prisionais, inclusive, para minimizar os problemas de superlotação e viabilizar o processo de recuperação do preso através dos programas de assistência previstos na Lei de Execução Penal.

Um dos fatores ligados à superlotação dos estabelecimentos penitenciários do Brasil é a falta de investimento por parte do Estado em novas unidades penitenciárias ou ampliação das existentes para o cumprimento do que está disposto na LEP (GRECO, 2015). Outro fator de grande influência é a morosidade da justiça, uma vez que detentos que já deveriam estar em regime semiaberto ou aberto ainda permanecem reclusos por um tempo posterior ao determinado em lei.

Nessa perspectiva, este fato reforça o quanto a justiça é lenta, corroborando com Sadek (2017), que, através de pesquisa teve como resultado que cerca de setenta por cento da população brasileira considera que a justiça é lenta, tornando demorado o processo de julgamento dos presos, por exemplo.

3 | A EXECUÇÃO PENAL E O PROCESSO DE RESSOCIALIZAÇÃO DE PRESOS NO BRASIL

O termo pena advém da palavra latina *poena*, que quer dizer "punição/castigo" e, da palavra grega, vertente do sânscrito: *poena*, a qual traz a ideia de purificar ou limpar através do castigo. Antigamente, nos Estados absolutistas, a pena era determinada em forma de suplício, pois os monarcas quem determinavam quais seriam os procedimentos cruéis que os infratores da época deveriam se submeter. Segundo Foucault (1987), que versava sobre a "sociedade disciplinar", era um "espetáculo punitivo" em praça pública, para que servisse de exemplo, com o intuito de inibir novos infratores.

Posteriormente, no fim do século XVIII e início do século XIX, essa prática começou a ser mal vista pela sociedade, como afirma Foucault:

> [...] tal rito que dava um "fecho" ao crime mantinha com ele afinidades espúrias: igualando-o, ou mesmo ultrapassando-o em selvageria, acostumando os espectadores a uma ferocidade de que todos queriam vê-los afastados,

> mostrando-lhes a freqüência dos crimes, fazendo o carrasco[3] e parecer com criminoso, os juizes aos assassinos, invertendo no último momento os papéis, fazendo do supliciado um objeto de piedade e de admiração [...]. (FOUCAULT, 1987, p.11).

Desde então, as penas passaram a ser mais "humanizadas", como complementa o referido teórico:

> [...] as práticas punitivas se tornaram pudicas. Não tocar mais no corpo, ou o mínimo possível, e para atingir nele algo que não é o corpo propriamente. Dir-se-á: a prisão, a reclusão, os trabalhos forçados, a servidão de forçados, a interdição de domicílio, a deportação [...]. (FOUCAULT, 1987, p.13)

A pena privativa de liberdade, por sua vez, só passou a ser difundida ainda no início do século XIX, modalidade a qual permitiu que o Estado, através da instrumentalização do poder punitivo alicerçado em normas e concedido à justiça, detivesse o total controle sobre o indivíduo considerado nocivo para o convívio em sociedade.

No período pós-guerra, na segunda metade dos anos 40, diante de um recente cenário de desastre em diversas nações do mundo, alavancou-se uma série de reflexões acerca das questões voltadas para os direitos fundamentais do homem, a dignidade e valor da pessoa humana, ideais que começaram a ser difundidos mundialmente e culminaram no advento da Carta dos Direitos Humanos, datada em 10 de dezembro de 1948. Esta passou a ganhar ampla notoriedade quanto aos preceitos essenciais à condição do ser humano, ao ponto de ser ratificada e incorporada a constituições de vários países.

Dentre os aspectos mencionados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que está disposto nos artigos 8° ao 11°, que estão relacioados ao trabalho e o objetivo de respeitar direitos e liberdades, fundamentados na justiça social. Concorrente a isto, algumas outras garantias as quais estão dispostas no referido documento de proteção de direitos humanos (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948, on-line) e diretamente conectadas ao regime penitenciário, tais como: "Todo indivíduo tem direito à segurança pessoal" (Art. 3°), "Ninguém será mantido em escravatura ou em servidão" (Art. 4°)" e "Ninguém será submetido a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes" (Art. 5°).

Após a criação desse documento, com a garantia de direitos incorporados à Constituição federal de 1988, ao longo do tempo, são vistas mudanças positivas na sociedade, embora, grandes desafios ainda se fazem presentes no que se refere à efetivação e garantia dos Direitos Humanos no sistema prisional brasileiro.

Dentro de uma perspectiva negativista, o sistema prisional brasileiro está *falido*[4], como sugere Greco (2015). Segundo ele, a superlotação dos estabelecimentos penitenciários do Brasil decorre da falta de investimento por parte do Estado em novas unidades penitenciárias ou ampliação das existentes para o cumprimento do que está disposto na LEP. Os presos

3 Pessoa que trabalhava para o Estado, caracterizado de forma que inibia sua identidade para praticar atos cruéis publicamente.

4 Termo utilizado no decorrer de sua obra intitulada *Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas*.

sofrem com o problema da superlotação carcerária e seus direitos essenciais são deixados de lado como tomar banho, alimentar-se, dormir, receber visitas, coisas que deveriam ser vistas com normalidade no sistema prisional, são consideradas *regalia*[5]. Tal situação vai de encontro ao que afirma Marcão quando diz que:

> [...] a execução penal deve objetivar a integração social do condenado ou do internado, já que adotada a teoria mista ou eclética, segundo o qual a natureza retributiva da pena não busca apenas a prevenção, mas também a humanização. Objetiva-se, por meio da execução, punir e humanizar (MARCÃO, 2005, p. 1).

Em se tratando da Lei de Execução Penal, a mesma não está sendo aplicada em sua integralidade, na maioria dos presídios brasileiros. Nela estão contidas as garantias mínimas de vivência, as quais deveriam ser implementadas em respeito aos penitenciários, aqueles mesmos que são dignos de um tratamento adequado para serem reinseridos na sociedade.

Nesse contexto, sabe-se que os recintos carcerários brasileiros não atendem ao que prega a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XLIX do Art. 5°, a Carta dos Direitos Humanos, mesmo sendo o Brasil um país signatário deste e tantos outros dispositivos que tratam da inviolabilidade de direitos e garantias do cidadão.

Desse modo, Zacarias (2006, p.35) defende que "[...] a execução da pena implica uma política destinada à recuperação do preso", na prática o que se percebe um sistema prisional precário oferecido pelo Estado, fazendo com que o trabalho de ressocialização tenha falhas antes mesmo de os apenados serem postos em liberdade definitiva.

Ainda, de acordo com o autor (2006, p.35), no tocante à Lei de Execução Penal, "[...] não tem produzido os resultados concretos almejados por seus autores e esperados pela sociedade. Tal ineficácia está na omissão do Poder Executivo que, procurando de todas as formas dirimir e eximir-se de suas obrigações básicas no plano social".

Nesse sentido, torna-se oportuno elucidar que o Estado, ao deixar de cumprir com suas obrigações, estaria cooperando de forma direta com a marginalização de indivíduos em nossa nossa sociedade que, conforme define Cordeiro, estariam sendo:

> [...] desassistidos pelo Estado. Esses indivíduos não são marginalizados pela própria vontade, são as circunstâncias e o sistema que fazem cada um deles serem postos à margem da sociedade, entre estas circunstâncias, a falta de Políticas Públicas que tenham efetividade, tornando-os vulneráveis e fazendo-os buscar formas de garantirem a sua sobrevivência (CORDEIRO, 2017, p.151)

Desse modo, complementa asseverando que o Estado poderia adotar alternativas, levando em consideração a possibilidade de diminuir de forma significativa a marginalização no país e o aumento da população carcerária, como a proposta de "priorizar a educação como

---

5 O autor Rogério Greco versa, de forma aprofundada, aspectos acerca da atual realidade do Sistema Prisional Brasileiro e apresenta possíveis soluções alternativas.

um elo fortalecedor da Cidadania Inclusiva, [...] o vetor que irá alavancar a transformação das camadas mais populares da sociedade" (CORDEIRO, 2017, p.153).

4 I O SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO: O QUE DIZEM OS DADOS ESTATÍSTICOS

O sistema carcerário brasileiro enfrenta sérios problemas das mais diversas ordens, a exemplo da morosidade da justiça no tocante ao andamento processual. O Banco Nacional de Mandados de Prisão – BNMP é responsável pelo monitoramento e levantamento desse acompanhamento processual por parte dos Tribunais de Justiça distribuídos em todos os federados. Cumpre-se salientar que a maior demanda de pessoas privadas de liberdade, por natureza de medida, está detida sem que o trâmite processual tenha sido concluído, o que representa quase a metade da população carcerária, conforme ilustra o gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 - Pessoas privadas de liberdade pela natureza da medida

Fonte: BNMP 2.0/CNJ – 6 de agosto de 2018.

O gráfico 1 apresenta, ainda, números relativos aos presos que são condenados em Execução Provisória, correspondendo a 24,65%, um total de 64,68 quando somados aos sem condenação. Revela-se, portanto, que há ineficiência na cobertura dos Tribunais de Justiça quanto à demanda atual de pessoas que cumprem pena privativa de liberdade.

Estudos desenvolvidos pela *World Prison Brief*, em parceria com a *Institute for Criminal Research* e a *Birkbeck University of London* apresentam, em números, as maiores populações carcerárias no mundo, no intervalo de 2015 a 2018.

Os dados explicitados no gráfico correspondem aos resultados obtidos na pesquisa

desenvolvida por Sadek (2017), ao revelar que setenta por cento da população brasileira atestou que a justiça é lenta no que concerne ao processo de julgamento dos presos.

Na tabela 1, abaixo, podemos perceber que a população carcerária brasileira está bem acima da média mundial e os números só aumentam no decorrer dos anos. Os dados apresentados na tabela apontam um crescimento de 14% entre os anos de 2015 a 2018, mediante o qual ultrapassou a Rússia para ocupar a terceira posição relativa à população carcerária, ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos.

	Prison population total – latest available at 31.10.2015	Prison population total – latest available at 30.9.2018	Percentage change in prison population total	Prison population rate per 100k of nat'l pop'n 31.10.2015	Prison population rate per 100k of nat'l pop'n 30.9.2018	Percentage change in prison population rate
Cote d'Ivoire	10,850	16,127	+ 49%	52	66	+ 27%
Egypt	62,000	106,000	+ 71%	76	116	+ 53%
Morocco	76,000	82,512	+ 9%	222	232	+ 5%
Nigeria	56,620	73,631	+ 30%	31	37	+ 19%
Rwanda	54,279	61,000	+ 12%	434	464	+ 7%
Uganda	45,092	54,059	+ 20%	115	129	+ 12%
Zambia	18,560	25,000	+ 35%	125	146	+ 17%
AFRICA	**1,038,735**	**1,162,440**	**+ 12%**	**94**	**97**	**+ 3%**
Argentina	69,060	81,975	+ 19%	160	186	+ 16%
Brazil	607,731	690,722	+ 14%	301	324	+ 8%
Ecuador	25,902	37,497	+ 45%	162	222	+ 37%
El Salvador	31,686	38,714	+ 22%	492	604	+ 23%
Mexico	255,138	204,422	- 20%	212	164	- 23%
Nicaragua	10,569	17,196	+ 63%	171	276	+ 61%
Peru	75,379	87,995	+ 17%	242	272	+ 12%
USA	2,217,000	2,121,600	- 4%	698	655	- 6%
AMERICAS	**3,780,528**	**3,787,059**	**+ 0.02%**	**387**	**376**	**- 3%**
Bangladesh	69,719	86,424	+ 27%	43	53	+ 23%
Cambodia	16,497	28,414	+ 72%	105	176	+ 68%
China	1,657,812	1,649,804	- 0.5%	119	118	- 0.8%
Indonesia	161,692	248,765	+ 54%	64	93	+ 45%
Japan	60,486	51,805	- 14%	48	41	- 15%
Jordan	10,089	15,700	+ 56%	150	197	+ 31%
Kazakhstan	41,333	33,969	- 18%	234	186	- 21%
Myanmar	60,000	79,668	+ 33%	113	145	+ 28%
Philippines	120,076	188,278	+ 57%	121	179	+ 48%
Saudi Arabia	47,000	61,000	+ 30%	161	197	+ 22%
Thailand	311,036	364,268	+ 17%	461	526	+ 14%
Vietnam	142,636	130,002	- 9%	154	137	- 11%
ASIA	**3,897,797**	**4,164,323**	**+ 7%**	**92**	**97**	**+ 5%**
Belarus	29,000	34,600	+ 19%	306	364	+ 19%
Italy	52,434	59,135	+ 13%	86	98	+ 14%
Romania	28,383	21,527	- 24%	143	111	- 22%
Russian Fed.	642,470	582,889	- 9%	445	402	- 10%
Turkey	172,562	232,886	+ 35%	220	288	+ 31%
Ukraine	71,046	56,246	- 21%	195	157	- 19%
EUROPE	**1,585,348**	**1,565,643**	**- 1%**	**192**	**187**	**- 2%**
Australia	35,949	42,942	+ 19%	151	172	+ 14%
OCEANIA	**54,726**	**64,154**	**+ 17%**	**140**	**157**	**+ 12%**
WORLD	**10,357,134**	**10,743,619**	**+ 3.7%**	**144.4**	**145.5**	**+ 0.7%**

Tabela 1 - As maiores populações carcerárias do mundo em números

Fonte: *Prison Studies, Birbeck, University of London*, 2018.

O número da população carcerária brasileira passou de 607.731, em 2015, para 690.722 em 2018. Esses dados revelam um cenário preocupante, levando em consideração ser o Brasil um país de economia emergente, com uma população bem menor[6] em comparação à da China e dos Estados Unidos, os quais ocupam as primeiras posições em população carcerária, respectivamente.

Esses dados evidenciam a preocupação externada pelos estudiosos Greco (2015) e Camargo (2006), ao argumentarem que o problema da superlotação carcerária é algo constante no Brasil, afastando a possibilidade de os apenados terem acesso às condições mínimas de higiene, fundamentais para a garantia da dignidade da pessoa humana.

Além disso, cumpre salientar que essa realidade apresenta desconformidade com o disposto no artigo 5°, inciso III da Constituição Federal de 1998, que ressalta a obrigação de nenhum indivíduo ser submetido a tratamento desumano ou degradante.

A tabela 2, a seguir, por sua vez, ilustra, em porcentagem, o déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais brasileiros, de acordo com o estado. Esses dados também revelam a superlotação das prisões:

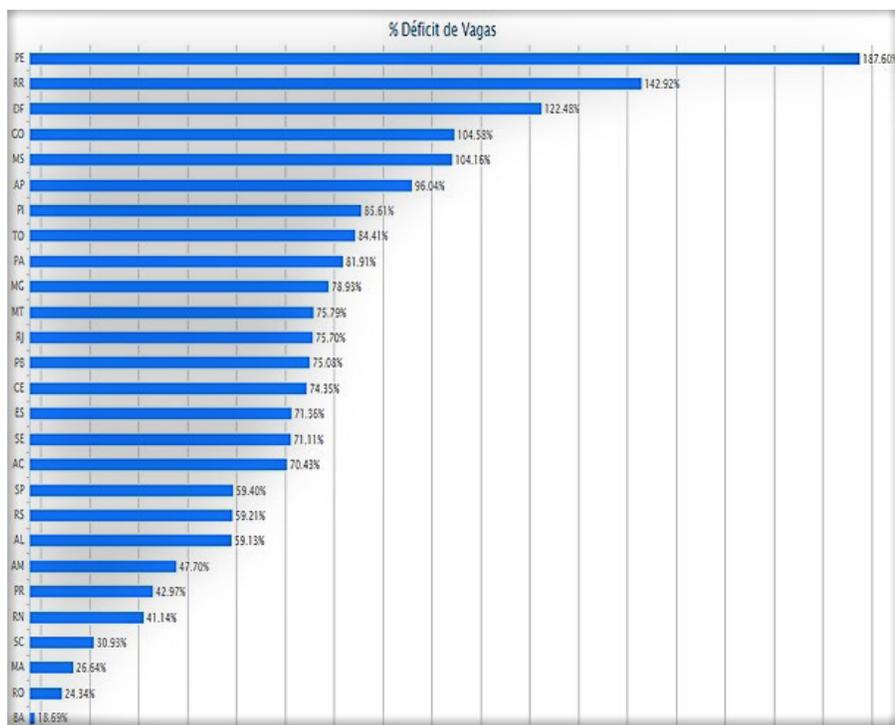



Tabela 2 - Déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais brasileiros

Fonte: Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), 2018.

6 O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas publicou no Diário Oficial da União do dia 29 de outubro de 2018, Edição: 167 | Seção: 1 | Página: 55, que a população se estimava em 208.494.900.

De acordo com a tabela, o estado de Pernambuco é o que possui maior déficit de vagas nos estabelecimentos prisionais (187.60%). Essa falta de espaço físico mínimo decorrente da superlotação dificulta o processo de ressocialização do preso, uma vez que não se tem como manter sua individualidade. A dificuldade em manter a individualidade do preso implica na não efetivação de uma política destinada à recuperação do preso, ratificada por Zacarias (2006) ao asseverar que a ressocialização tem falhas antes mesmo de os apenados serem postos em liberdade definitiva.

Assim, conforme reforçam os dados expostos nas tabelas e no gráfico mencionados, o sistema carcerário brasileiro não só dificulta o processo de recuperação do preso para obter sua liberdade, como também afasta a possibilidade do processo de ressocialização do apenado, uma vez que para que isso ocorra, torna-se necessária a humanização do preso. Essa efetivação só será alcançada quando forem revistas as atuações do Estado no que se refere ao sistema carcerário do Brasil.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como escopo versar sobre uma temática de grande relevância na atualidade, a qualidade do sistema carcerário brasileiro, o qual merece cada vez mais atenção, por parte da sociedade e da comunidade acadêmica no sentido de difundir cada vez mais estudos voltados para problemas crônicos que podem refletir diretamente na sociedade com um todo, tendo em vista que a ressocialização de presos no Brasil é praticamente inexistente.

Os direitos positivados nos textos normativos são claros em relação à implementação de condições mínimas de vivência por parte dos apenados no sistema carcerário brasileiro. No entanto, no que diz respeito aos dados e pesquisas realizadas recentemente, o sistema prisional brasileiro negligencia uma gama de direitos garantidos aos carcerários, aqueles que estão presentes no ordenamento jurídico e, inclusive, nos dispositivos da Lei de Execução Penal.

Além disso, por ser o Brasil um país que ocupa a terceira posição em população carcerária do mundo, sinaliza, portanto, um dado preocupante e que precisa ser repensado. Ficou envidente que a população carcerária brasileira tem crescido nos últimos anos em relação aos demais países que estão liderando, China e Estados Unidos, os quais apresentam economia mais sólida e população bem maior que a do Brasil. Ou seja, diante desses e tantos outros fatores, é considerado um número muito alto de penitenciários para um país emergente, com um número populacional bem inferior aos primeiros colocados.

REFERÊNCIAS

Assembleia Geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. "Nações Unidas", 217 (III) A, 1948, Paris, arts. 4, 5, 23 e 24. Disponível em: http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/. Acesso em: 6 de set. de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Lei n° 7.710, de 11 de julho de 1984, **Lei de Execução Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm Acesso em: 1 set. 2019.

BRASIL. Banco Nacional de Monitoramento de Presos – BMNP 2.0, **Cadastro Nacional de Presos**. Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf. Acesso em: 1 nov. 2019.

CAMARGO, Virginia da Conceição**. Realidade do Sistema Prisional**, 2006. Disponível em: http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2971/Realidadedosistema-prisional. Acesso em: 7 nov. 2019.

CORDEIRO, L. P. **Políticas públicas de cidadania inclusiva como precondições para a afetivação dos Direitos Humanos**. *In*: *Direitos humanos e vulnerabilidades: uma abordagem multidisciplinar para a consolidação da cidadania plural* [Livro eletrônico]. GUIMARÃES, F. R; NEWTON, P. C. C; BEZERRA, R. S. (organizadores). Campina Grande/PB: Realize Editora, 2017. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/revistas/ebook_conidih/trabalhos/ebook2_conidih2.pdf. Acesso em 1 nov. 2019.

ENGLAND. Institute for Criminal Policy Research (ICPR). **World Prison Brief**. Birbeck, University of London, 2018. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/ resources/downloads/wppl_12.pdf. Acesso em: 17 set. 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Trad: Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOLDENBERG , M. **A arte de pesquisar.** Rio de Janeiro: Record, 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARTINS, G. A. THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

SADEK. Maria Tereza Aina. **Justiça em números:** Ano-base 2016. 13 ed. Brasília, 2017. 188 p. Disponível em: www.cnj.jus.br Acesso em: 4 set. 2019.

CAPÍTULO 10

QUEM NÃO QUER SER LOBO NÃO LHE VESTE A PELE – ANÁLISE DO CASO SALTÃO

Data de aceite: 04/01/2021

Susana Costa
Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra
Portugal
https://orcid.org/0000-0002-5786-5764

RESUMO: Os documentos produzidos pela polícia medeiam os entendimentos entre a cena do crime e o tribunal. A polícia dá visibilidade a uma narrativa e atribui legitimidade à sua performance. A decisão de dar a ver certos aspetos da narrativa, deixando outros invisíveis depende, em larga medida, do conhecimento forense e da *consciência forense* dos atores envolvidos e pode ter repercussões na produção de uma prova robusta e, consequentemente, na sentença em tribunal. Este artigo baseia-se na análise de um caso de homicídio ocorrido em 2012 e julgado num tribunal portuguêsque ficou conhecido como o caso Saltão.. Explorando este caso, cuja principal suspeita foi Ana Saltão, uma inspetora da Polícia Judiciária (PJ) acusada de matar a avó do marido, procurarei mostrar como a consciência forense foi mobilizada pela defesa e pela acusação de diferentes formas. Por um lado, a acusação e a polícia de investigação criminal construíram a sua narrativa baseando-se na sua intuição de que Ana Saltão era a principal e única suspeita do homicídio da senhora, justificando alguns dos contornos do crime com o conhecimento de Ana Saltão para não deixar vestígios. Por outro lado, a defesa de Saltão usou o seu próprio conhecimento como profissional da polícia para tornar visíveis as fragilidades da atividade policial, desconstruindo toda a prova recolhida, tentando vestir a pele da ovelha e transformando a polícia em lobo. Quem é o lobo? Quem é a ovelha?

PALAVRAS-CHAVE: Consciência forense, conhecimento forense, prova, contaminação.

ABSTRACT: The documents police officers produce mediate the understanding between the crime scene and the court. The police give visibility to the narrative and assigns legitimacy to its performance. The decision to give to see certain aspects of the narrative, leaving others invisible depends largely on the forensic knowledge and the forensic awareness of the actors involved, which may have repercussions in the production of robust evidence and, consequently, on the verdict. This paper is based in a qualitative analysis of a homicide case occurred in 2012, judged in a Portuguese court. Exploring this case, whose main suspect was Ana Saltão - a police officer, charged of murdering her husband grandmother, I will try to show how the *forensic awareness* was used by the defense and by the prosecution in different manners. On the one hand, the Public Attorney and the criminal investigation police constructed their narrative based on their confidence that Ana – the wolf, was the main and unique suspect of the murderer of the older woman, justifying some of the contours of the crime with Ana's knowledge of how do not leave traces. On the other hand, Ana's defense used her inner knowledge as a police professional to turn

visible the fragilities of the police activity, deconstructing all the evidence collected, trying to dress the sheep skin and make the police in the wolf. Who is the wolf? Who is the sheep?
KEYWORDS: Forensic awareness, forensic knowledge, evidence, contamination.

INTRODUÇÃO

As tecnologias forenses são hoje ferramentas incontornáveis usadas pela investigação criminal e que visam ajudar o sistema de justiça, tornando-o mais credível e menos falível.

Se o uso das tecnologias e o conhecimento científico podem proporcionar um caráter mais robusto e credível à prova forense, depende igualmente das práticas, entendimentos socioculturais e conhecimento forense dos atores que compõem o sistema judicial (LYNCH ET AL., 2008; WYATT, 2014; COSTA, 2017; MACHADO & COSTA, 2013). Compreender a prova forense em tribunal implica recuar às práticas de interpretação e montagem da prova (KRUSE, 2016) e avaliar o conhecimento forense demonstrado por quem recolhe, avalia e valora os elementos que compõem a prova.

À luz dos estudos sociais da ciência (JASANOFF, 2006, 2005, LYNCH ET AL. , 2008), este artigo procura contribuir para um melhor entendimento sobre o conhecimento socialmente construído acerca da investigação criminal e da justiça criminal. Para tal, parte-se do conceito proposto por Beauregard & Bouchard (2010, pp. 2014) de *consciência forense* ("forensic awareness") que pode ser definido como "os passos adicionais dados e a adaptação do modus operandi usado no crime para esconder prova com vista a evitar ser apanhado".[1]

Tentarei mostrar de que modo a *consciência forense* pode ser apropriada, interpretada e acionada de diferentes formas, por diferentes atores, em função do seu posicionamento, em cada momento no processo de construção da prova, e o caráter instrumental que a prova forense pode adquirir em função do conhecimento forense de quem tem que interpretá-la. Veremos como a *consciência forense* foi apropriada quer pela acusação, quer pela defesa para mostrar a culpabilidade ou a inocência da arguida.

MATERIAIS E MÉTODOS

Os materiais usados neste artigo foram recolhidos durante a análise do Processo Saltão (849/12.1 JACBR), após autorização concedida pelo Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Coimbra e do Presidente do Tribunal da Relação de Coimbra, para a consulta e uso dos elementos do processo, sob anonimato dos intervenientes, à excepção da arguida. Foi usada uma abordagem qualitativa baseada na "grounded theory" (CHARMAZ, 2006).

1 Tradução da responsabilidade da autora.

O caso[2]

Saltão é uma inspetora da PJ acusada de matar a avó do marido – Laura -, encontrada morta com 14 tiros no dia 21 de novembro de 2012.

De acordo com o relatório da PJ não havia sinais de entrada forçada ou roubo, os familiares não apontaram para nenhum suspeito, e, deste modo, a PJ assumiu "proximidade do autor" (849/12.1 JACBR, pp. 11).

Na noite em que Laura foi assassinada, Eduardo, neto da vítima, marido de Saltão e também inspector da PJ (diretoria do Norte), ao receber a notícia dirigiu-se da Maia (cidade onde morava) para Coimbra. No regresso a casa, já de madrugada, conversou ao telefone com o seu chefe, a quem mencionou o desaparecimento de uma arma GLOCK 9 mm das instalações da Diretoria do Norte da PJ. De acordo com o relatório da PJ, Eduardo em auto de declarações referiu que o casal passava por dificuldades económicas, tendo pedido 1500€ emprestados à vítima. Mencionou ainda que Saltão estava a ser seguida por um psiquiatra devido a uma depressão. Embora não sabendo as razões que levariam à morte da avó, assinalou ter conhecimento de alguns elementos que potencialmente poderiam envolver a sua mulher (849/12.1 JACBR, pp. 80). Refere que nesse dia saiu para trabalhar, enquanto Saltão teria ficado ainda deitada, devido a uma intervenção cirúrgica a um tumor no útero dias antes. Tentou ligar-lhe durante a tarde mas o seu telefone esteve sempre desligado. No entanto, Eduardo não se apercebeu de nenhum comportamento estranho por parte da sua mulher. No dia seguinte o casal foi chamado à PJ para prestar declarações. Eduardo confidenciou aos colegas que Saltão se terá atrasado a chegar a casa e com o carro lavado e aspirado. Confrontada com essa limpeza, Saltão terá referido que como o sogro tinha andado no carro na noite do homicídio poderia tê-lo contaminado, uma vez que tinha estado próximo do corpo da vítima (849/12.1 JACBR, pp. 82).

No dia 25 de novembro foi feita uma busca a casa do casal, tendo sido recolhido um casaco, umas calças e umas sapatilhas de Saltão. Um dia depois a PJ fez a apreensão do computador do casal. Nesta diligência a PJ apercebeu-se de um ferimento na mão direita de Saltão, tendo ela justificado ter-se queimado dias antes a fazer uma omolete. A PJ solicitou-lhe que os acompanhasse ao gabinete médico legal para fazer a perícia ao ferimento.

Uma semana após o crime a PJ fez uma avaliação da culpabilidade de Saltão, baseando-se em diversas circunstâncias que potencialmente poderiam colocá-la na cena de crime, maioritariamente com base no testemunho formal e informal de Eduardo – marido de Saltão.

Na narrativa da PJ, com a morte de Laura, Saltão iria beneficiar da herança. Saltão era gastadora compulsiva e lidava mal com problemas financeiros, o que levava a discussões entre o casal, chegando a ameaças de morte (849/12.1 JACBR, pp. 176). Para

2 Todos os elementos suscetíveis de identificar a identidade dos intervenientes foram alterados para nomes ficítcios, com vista a apreservar o seu anonimato e confidencialidade do caso.

a PJ Saltão apresentava um "quadro clinicamente complexo", com uma história de abuso de alcool, uma personalidade fria e calculista, com ascendente sobre o marido. Uma vez que uma arma e respetivo carregador teriam desaparecido de um gabinete da Diretoria do Norte da PJ e haver coincidência entre as munições no carregador desaparecido (14 munições) e as cápsulas deflagradas na cena de crime (14 cápsulas) a PJ assume que a arma roubada foi "muito provavelmente a arma usada no crime" (849/12.1 JACBR, pp. 175).

O Ministério Público (MP) reproduziu e legitimou a narrativa construída pela PJ. Com uma prova fraca, de forma a torná-la mais credível, o MP detalhou o que pensa ter sido a ordem dos acontecimentos, recorrendo a uma sequênca lógica e afirmativa dos alegados factos. Usando uma linguagem jurídica e, simultaneamente, muniu-se de um argumento central para mostrar a força da acusação, baseando-se no argumento da "consciência forense" da arguida (BEAUREGARD & BOUCHARD, 2010) para ter praticado o crime sem deixar qualquer vestígio. O conhecimento de Saltão, como inspetora da PJ acerca dos procedimentos na recolha e armazenamento de vestígios na cena do crime serviu, assim, simultaneamente, para mostrar como Saltão poderia ter praticado o crime sem deixar marcas da sua passagem (LOCARD, 1928) mas, simultaneamente, para justificar a ausência de vestígios na cena de crime, que a PJ e o MP não conseguiram encontrar. Com base neste relatório o Departamento de Investigação e Ação Penal de Coimbra (DIAP), uma semana após o crime, considerou Saltão arguida no processo e ordenou a sua prisão preventiva, assim permanecendo seis meses.

CONSCIÊNCIA FORENSE E CONHECIMENTO FORENSE

Se o conhecimento forense da arguida foi inicialmente usado pela acusação para demonstrar como o crime poderia ter sido perpetrado sem deixar qualquer vestígio, mais tarde, quando a arguida teve acesso à acusação e ao conteúdo do processo judicial, Saltão fez igualmente uso da sua *consciência forense* para a sua defesa.

É neste jogo de consciência e conhecimento forense esgrimido em tribunal que o caso ganhou contornos particularmente interessantes e que permitem analisar de que forma as diferentes culturas epistémicas (KNORR-CETINA, 1999; KRUSE, 2016; COSTA, 2017) valoraram as provas carreadas para o processo e como o conhecimento e a *consciência forense* de cada ator foi usado (BEAREGARD & BOUCHARD, 2010)

As principais provas forenses constantes no processo eram: o casaco da arguida (recolhido na busca feita a sua casa), um ferimento na sua mão direita e a arma Glock 9 mm, desaparecida da PJ (e que nunca apareceu).

Tentarei analisar cada um destes elementos à luz do conhecimento forense acerca dos vestígios analisados pelos diferentes atores, e como foram incorporados e valorados na construção da narrativa acusatória e a forma como o argumento da *consciência forense* foi usado pela acusação para dar credibilidade à prova científica e à narrativa construída

pela acusação. Por outro lado, analisarei como é que o argumento da *consciência forense* foi mobilizado pela própria defesa para descredibilizar a acusação.

O casaco de Saltão foi recolhido na busca domiciliária realizada pela PJ. Através das análises periciais elaboradas pelo Laboratório de Polícia Científica (LPC) levantaram-se um conjunto de questões concernentes a contaminação, à forma como decorreram as buscas e como foram recolhidos e armazenados os pertences da arguida apreendidos.

O relatório do LPC referiu que as partículas encontradas no casaco eram do mesmo tipo que as partículas encontradas na cena do crime. Para a acusação tal foi interpretado como as partículas de pólvora encontradas no casaco serem as mesmas dos projécteis encontrados na cena do crime e, deste modo, associaram as partículas do casaco à arma. Para além disso, tinha desaparecido uma Glock da PJ e Saltão apresentava um ferimento na mão e, como inspetora da PJ, sabia manusear uma arma de fogo. Acresce o relatório elaborado pelo Gabinete Médico Legal à lesão na mão, que foi interpretado pela acusação como tendo sido resultado do (mau) uso da arma. Porém, o relatório refere que o ferimento pode ter sido produzido "por objeto contundente ou atuando como tal, não podendo excluir-se a atuação de um agente térmico (…)" (849/12.1JACBR, pp. 123). Nem o perito que elaborou o relatório, nem o consultor ouvido em julgamento excluíram a hipotese de tal ferimento poder ter sido causado por uma queimadura na frigideira, tal como Saltão referiu às autoridades.

O argumento usado pela acusação baseado no conhecimento forense e *consciência forense* da arguida de forma a credibilizar a sua teoria de que Saltão matou Laura, acabaria por ser usado pela defesa e pela própria arguida para desacreditar a interpretação da prova.

Para a defesa, sendo Saltão uma boa atiradora, não faria sentido que ao manusear a arma fizesse um ferimento na mão, como não faria sentido que precisasse de 14 tiros para praticar o crime. Embora tenham sido encontradas partículas de pólvora no casaco, a sua quantidade não era elevada. Para a acusação, por seu turno, a razão associada com a quantidade diminuta de partículas de pólvora no casaco poderia ser explicada pela *consciência forense* da arguida para não deixar vestígios. Além disso, ela teria entregue o casaco às autoridades sabendo que as partículas encontradas no casaco não revelariam qualquer vestígio visível que a pudesse associar ao homicídio. Pelo contrário, para a defesa, Saltão entregou o casaco à investigação sabendo que se tivesse cometido o crime, o casaco teria vestígios de pólvora e, consequentemente, poderia incriminá-la. Se Saltão era inspetora da PJ, os resíduos de pólvora poderiam advir da sua própria atividade profissional ou poderiam ser fruto de contaminação primária ou contaminação secundária (GILL, 2016), fruto de um deficiente tratamento do material recolhido (SAULSBURY ET AL., 1994)

O casaco tornou-se então uma pedra basilar no julgamento. Quando questionada pelo juiz sobre a presença de partículas de pólvora no seu casaco, Saltão lançou pela

primeira vez a dúvida sobre contaminação.

Quando Saltão e a sua defesa tiveram acesso ao processo que se confrontam com os elementos que compunham a acusação e diligências efetuadas. Uma vez que era inspetora da PJ, reconheceu o espaço onde o seu casaco foi fotografado - o chão das instalações da diretoria do centro da PJ (cidade onde ocorreu o crime).

Quanto à busca efetuada a sua casa, a arguida esclareceu em tribunal que os inspetores que fizeram a busca registaram que “nada com interesse para os autos foi encontrado”, tendo sido subsequentemente assinado o auto. Só após esse procedimento perguntaram à arguida se se lembrava da roupa que teria vestido no dia do crime e se poderia ir buscá-la. Saltão referiu que foi buscar um casaco, umas calças e umas sapatilhas e entregou à PJ num saco de plástico de supermercado (849/12.1 JACBR, pp. 3815).

Este momento marcou de forma indelével os momentos subsequentes do julgamento e, em particular, a narrativa apresentada pela defesa. Desse momento em diante, a defesa focou-se na criação de dúvidas sobre os procedimentos usados pela polícia no que respeita à recolha de prova contra Saltão.

DISCUSSÃO

Este caso tornou-se relevante por ter colocado a descoberto os problemas com a investigação, o papel da *consciência forense* na criação de diferentes narrativas e o conhecimento forense das diferentes culturas epistémicas e atores do sistema judicial na valoração da prova.

Por um lado, o MP e a PJ construíram a a sua narrativa baseando-se na crença de que Saltão era a principal e única suspeita do crime, justificando alguns dos contornos do crime com a sua *consciência forense* para praticar o crime sem deixar rasto. No entanto, negligenciaram alguns aspetos relevantes da investigação criminal que coloca em causa o seu conhecimento forense. Revelaram ainda desconhecimento forense ao interpretarem relatórios que apontavam para semelhanças como sendo “os mesmos”. Por outro lado, o duplo *status* de Saltão, como arguida e como inspetora da PJ permitiu-lhe fazer uso do seu conhecimento incorporado das práticas policiais e, assim, revelar algumas das fragilidades do trabalho da investigação criminal. Consequentemente, criando incerteza acerca da prova recolhida contra si e desconstruída em tribunal.

O conhecimento forense de Saltão permitiu-lhe evidenciar quebras no protocolo relativamente à recolha e armazenamento dos seus pertences, levantando dúvidas sobre a cadeia de custódia da prova. Ao mesmo tempo, permitiu fazer uma avaliação acerca do grau de conhecimento forense do MP relativamente à valoração e interpretação da prova carreada para o processo.

A forma como este caso em particular foi investigado e trazido a tribunal revela os vieses socioculturais que afetam a forma como o conhecimento forense em determinados

contextos pode ser construído e o peso que a *consciência forense*, mais do que a prova forense, pode ter na valoração do caso.

Parece claro que, no caso Saltão, a prova forense foi valorada de forma diferente em função dos papéis profissionais e em função das diferentes culturas epistémicas. A prova científica, como objeto epistémico, revelou ter um carácter instrumental dependendo da interpretação dada por cada cultura epistémica acerca da *consciência forense* da arguida que permitisse justificar a presença ou ausência de determinados vestígios.

CONCLUSÃO

Mais do que a prova científica, foi a prova circunstancial, os entendimentos socioculturais das diferentes culturas epistémicas e a valoração da *consciência forense* atribuída à arguida que permitiram construir a narrativa de culpabilidade. Foi também essa *consciência forense* e conhecimento forense de Saltão que permitiram desacreditar a prova.

Saltão foi ilibada por um tribunal de juri, condenada a 17 anos pela Tribunal da Relação (TR). Após recurso interposto pela defesa o caso subiu ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) que ordenou a repetição do julgamento, sendo novamente ilibada. Novo recurso interposto pelo MP e o TR indefere o pedido, ilibando Ana Saltão, com base no princípio “in dubio pro reo”.

Ao invés do conhecimento forense ter sido mobilizado pelos diferentes atores para produzir prova científica robusta e conclusiva – nomeadamente prova assente em vestígios biológicos, que esteve ausente - o argumento da *consciência forense* mobilizado pela acusação foi aproveitado pela defesa para revelar as fragilidades e o desconhecimento forense da acusação. Todos caíram na armadilha do lobo. Quem é o lobo?

FINANCIAMENTO

Esta investigação teve o apoio da Fundaçao para a Ciência e a Tecnologia e de Fundos Europeus no âmbito do Projeto Estartégico (UID/SOC/50012/2013), no âmbito da bolsa de pós-doutoramento SFRH/BPD/108667/2015) e do contrato individual DL57/2016CP1341/CT0004

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento é devido ao Juiz Presidente do Tribunal Judicial de Coimbra e ao Presidente do Tribunal da Relação de Coimbra que autorizaram a consulta e uso deste cprocesso para fins de investigação e publicação científica.

REFERÊNCIAS

BEAUREGARD, E. e BOUCHARD, M. Cleaning up your act: Forensic awareness as a detection avoidance strategy, *J. Crim. Justice*. 38, 1160–1166. doi:10.1016/j.jcrimjus.2010.09.004 2010.

CHARMAZ, K., *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*, SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, 2006.

COSTA, S. Visibilities, invisibilities and twilight zones at the crime scene in Portugal, *New Genet. Soc*. 36, 375–399. doi:10.1080/14636778.2017.1394835, 2017.

GILL, P. Analysis and implications of the miscarriages of justice of Amanda Knox and Raffaele Sollecito, *Forensic Sci. Int. Genet.* 23, 9–18. doi:10.1016/j.fsigen.2016.02.015, 2016.

JASANOFF S. Just evidence: The limits of science in the legal process, J*. Law, Med. Ethics*. 34, 328–341. doi:10.1111/j.1748-720X.2006.00038.x, 2006.

JASANOFF, S. (1995) Science at the bar. Law, science, and technology in America, Harvard University Press, Cambridge, MA and London, UK, 1995.

KNORR-CETINA, K. , Epistemic cultures. How the sciences make knowledge, Harvard University Press, Cambridge, MA; London, UK., 1999.

KRUSE, C.,The social life of forensic evidence, University of California Press, Oakland, CA, 2016.

LOCARD, E.,*Manuel de Technique Policiére*, Paris, Payot, 1928.

LYNCH M. et al. Truth machine: The contentious history of DNA fingerprinting, University of Chicago Press, Chicago. 2008

MACHADO, H. e COSTA., S.Biolegality, the forensic imaginary and criminal investigation, *Rev. Crit. Cienc. Sociais*. 5, 84–105. http://rccsar.revues.org/490, 2013.

SAULSBURY ET AL.. Using Physical Evidence. An examination of Police Decision Making. London: The Police Foundation, 1994.

WYATT, D. Accomplishing technical and investigative expertise in everyday crime scene investigation, University of Exeter, 2014.

CAPÍTULO 11

FLEXIBILIZAÇÃO DO PORTE E POSSE DE ARMA DE FOGO: O ESTADO DA ARTE DO PROBLEMA

Data de aceite: 04/01/2021

Rucélia Patricia da Silva Marques
http://lattes.cnpq.br/7404242685450478

Andressa do Nascimento
http://lattes.cnpq.br/0817064788140800

José Roberto Alves da Silva
http://lattes.cnpq.br/8231538575411890

Mattheus Santos Baptista
http://lattes.cnpq.br/0018981183750946

Luanda Pinheiro Alencar

RESUMO: O presente artigo visa demonstrar a atual flexibilização do porte e da posse de arma de fogo no Brasil em razões de decretos emitidos pelo Chefe do Executivo. Com isso, será apresentada a lei vigente do Estatuto do Desarmamento (2003) e os decretos presidenciais mais notórios em relação à tentativa recorrente de flexibilização do armamento civil no país. Assim, surgiu a problemática a ser discutida, que objetiva analisar quais os principais argumentos acadêmicos-jurídicos acerca da flexibilização da posse e do porte de arma de fogo, através do Decreto n° 9.847/2019. A metodologia utilizada fundamentou-se e persegue os caminhos do Estado da Arte (EA). O presente estudo buscou por produções recentes acerca do tema e dos argumentos defendidos, tanto a favor como de argumentos contrários. O estudo realizado concluiu a análise do impacto dos decretos na segurança dos sujeitos sociais, tendo como resultado a observação de enxergamos a possibilidade de aprofundarmos essa discussão, visto que as mudanças recentes introduzidas no Estatuto do Desarmamento vão além do porte e posse de arma. Ademais, alguns dados a respeito dos crimes cometidos com o uso de arma de fogo ainda não foram atualizados em 2019 e 2020, o que dificultou a análise e que pressupõe a necessidade de novos estudos sobre as implicações decorrentes dessas recentes normativas.

PALAVRAS-CHAVE: Estatuto do Desarmamento. Flexibilização. Porte e Posse de arma de fogo.

FLEXIBILIZATION OF THE SIZE AND POSSESSION OF FIREARMS: THE STATE OF THE ART OF THE PROBLEM

ABSTRACT: This article aims to demonstrate the current flexibility in the bearing and possession of weapons in Brazil due to decrees issued by the Chief Executive. With that, it will be presented the current law of the Disarmament Statute (2003) and the most notorious presidential decrees in relation to the recurring attempt to make civil arms more flexible in the country. Than, the problem to be discussed arose, which aims to analyze what are the main academic-legal arguments about the easing of bearing and possession of a weapon, through Decree Number 9.847 / 2019. The methodology used was based on and pursued the paths of the State of the Art (EA). The present study looked for recent productions about the theme and the arguments defended, both for and against arguments. The study carried out concluded the analysis of the

impact of the decrees on the security of social subjects, resulting in the observation that we see the possibility of deepening this discussion, since the recent changes introduced in the Disarmament Statute go beyond the bearing and possession of a weapon. In addition, some data regarding crimes committed with the use of firearms have not yet been updated in 2019 and 2020, which made analysis difficult and which presupposes the need for further studies on the implications arising from these recent regulations.
KEYWORDS: Disarmament Statute. Flexibilization. Bearing and possession of a firearm.

1 I INTRODUÇÃO

Hodiernamente, diante de um cenário de violência branda, principalmente envolvendo armas de fogo, surge a necessidade da discussão de possibilidades coercitivas para diminuição da criminalidade no país. No estado democrático de direito atual, a possibilidade de autotutela é vedada pela legislação brasileira, porém a legítima defesa é um instituto que assegura a excludente da ilicitude de ato penal praticado em razão da autodefesa. O estatuto do desarmamento, regulamentado em 2003, surgiu para elencar as diretrizes aplicadas ao armamento no país, tanto para a segurança pública quanto para civis, permitindo aos segundos a posse regular, dentro dos ditames da lei.

No que concerne à segurança pública, é cediço que esta é de responsabilidade do Estado, regular e manter o bem estar coletivo, sendo seu dever garantir a ordem pública, conforme dispõe o artigo 144 da Carta Magna. Sendo assim, percebe-se o cunho político que rege a Segurança Pública. Dito isto, após eleições presidenciais do ano de 2018, as diretrizes aplicadas para posse e porte de arma se findam na flexibilização do estatuto do desarmamento, por meio de portarias e decretos emitidos pelo Chefe do Executivo.

A problemática surge na ideia de armar a população visando uma segurança maior, mas que na prática, de acordo com pesquisas e dados dos órgãos de segurança pública, não é logrado êxito na ideia utópica de diminuição de criminalidade em detrimento de armamento populacional.

Nesse cenário eufêmico, diante da dicotomia do liame entre o direito individual de possuir arma e o direito coletivo de segurança social, inicia-se a análise qualitativa dos dados reais em relação às dimensões de porte e posse de arma, bem como a relação excêntrica com a violência. Com o fito de esclarecer aos leitores as nuanças existentes dessas discussões, surge este trabalho, para que vejamos o quanto os decretos emitidos pelo Presidente da República flexibilizam ao máximo alguns limites de munições e armas compradas por CACS e civis, causando a falsa impressão de segurança, e, em contra partida, aumentando cada vez mais as estatísticas de violência com uso de armas de fogo, com foco no decreto n° 9.847/2019.

2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Entendendo o Estatuto do Desarmamento – Lei 10.826/03

O Estatuto do Desarmamento Lei 10.826/03, tem como premissa desarmar os cidadãos que não têm necessidade de possuir uma arma, sob o argumento de que o comércio legal de arma de fogo contribui sobremaneira para o aumento da criminalidade no país.

Segundo Kellermann et al. (1993) *apud* Sannini Neto et al. (2018),

> Com base nas informações obtidas nos registros policiais e em visitas aos domicílios, empregaram técnicas de matching com regressão logística condicional para concluir que a arma de fogo mantida em casa para a proteção, pelo contrário, é um fator de risco de homicídio no domicílio, independentemente de outros fatores. (SANNINI NETO, Francisco; CABETTE, 2018).

Nesse sentido, a Lei 10.826/03 trouxe consigo regulamentos sobre registros, posse, comercialização de arma de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, ou seja, a burocratização quanto à forma de adquirir arma de fogo.

Portanto, a legislação por intermédio do Sinarm determina cadastros para efetivo controle voltados conforme o art. 2º da Lei 10.826/03.

Segundo a referida Lei, os incisos do art. 2º não alcançam as armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, bem como as demais que constem dos seus registros próprios.

Quanto ao cidadão comum, esclarece a Lei 10.826/03 que o certificado de Registro de Arma de Fogo, com validade em todo o território nacional, autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou domicílio, ou dependência desses, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou empresa.

Desta forma, a supracitada Lei, através dos seus arts. 12º e 14º mostra a diferença entre posse e porte de arma e seus respectivos crimes e penas.

> Art. 12. Possuir ou manter sob sua guarda arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, em desacordo com determinação legal ou regulamentar, no interior de sua residência ou dependência desta, ou, ainda no seu local de trabalho, desde que seja o titular ou o responsável legal do estabelecimento ou empresa:
>
> Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.
>
> Art. 14. Portar, deter, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

> Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

E com isso, Cerqueira (2014) aponta que:

> O desarmamento gerou efeitos importantes para fazer diminuir os crimes letais, mas não impactou significativamente os crimes contra o patrimônio, o que indiretamente, implica a irrelevância do suposto efeito pela vítima, potencialmente armada. Ou seja, ao que tudo indica: "Menos armas, menos crimes". (CERQUEIRA, 2014, p. 97).

Entretanto, a comercialização de armas de fogos e de munições não foi proibida pelo Estatuto do Desarmamento, devido a um referendo do dia 23 de outubro de 2005, no qual a população em sua maioria votou contra o art. 35 da supracitada Lei.

2.2 Estatuto do Desarmamento: o desenvolvimento dos decretos regulamentadores

Em 2019, o Poder Executivo da União editou diversos decretos, com o objetivo de alterar a regulamentação da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). O primeiro deles, segundo Firmino (2019) foi o Decreto 9.685, publicado em 15 de janeiro, que, dentre outras coisas, acresceu o prazo para renovação dos certificados de registro de armas de fogo para 10 anos e prorrogou-os automaticamente por tal período.

Em 8 de maio, de acordo com Firmino (2019), houve a publicação do Decreto 9.785/2019, que revogou completamente o antigo regulamento (Decreto 5.123/2004), originando uma completa reclassificação das armas e munições, de modo que muitas daquelas, antes consideradas de uso restrito, passaram a ser classificadas como de uso permitido.

Tais mudanças segundo o Ministério Público do Rio Grande do Sul (2019) atingiram a própria tipicidade dos crimes dos arts. 12, 14, 16 e 19 do Estatuto do Desarmamento, que são normas penais em branco, cujos complementos se encontram justamente nas normas regulamentadoras infralegais. O decreto 9.785/2019, no entanto, foi logo alterado pelo Decreto 9.797/2019, publicado em 22 de maio. Não houve alteração para fins de classificação das armas, mas, basicamente, um aperfeiçoamento da redação.

Em 25 de junho de 2019, foram publicados, de acordo com o Ministério Público do Rio Grande do Sul (2019), nada menos que quatro decretos: 9.844, 9.845, 9.846, 9.847. O primeiro nasceu revogado pelo último; os demais entraram efetivamente em vigor, ficando revogado o Decreto 9.785. Não houve alteração da sistemática de classificação das armas e munições, de modo que o quadro iniciado em maio permaneceu o mesmo.

O Decreto 9.847/2019 fez modificações acerca da classificação da arma de fogo, quanto à arma de fogo de uso permitido quanto à arma de fogo de uso restrito.

E, portanto, através desse decreto o acesso à posse da arma de fogo se tornou mais flexível.

3 | METODOLOGIA

A pesquisa científica é um ato de investigação norteada por rigorosos procedimentos metodológicos. Para Gil (2008, p. 26), "O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos". Nessa perspectiva, este trabalho se fundamenta e persegue os caminhos do Estado da Arte (EA). Esse tipo de pesquisa "tem por intencionalidade aprofundar e analisar os estudos provenientes de variadas temáticas no campo das produções científicas. (SANTOS et al. 2020, p. 211). Os autores, apresentam uma sequência lógica dos procedimentos essenciais de um EA, a qual nos propusemos a desenvolver.

Inicialmente, nos conduzimos "à identificação da temática e do objeto de estudo que pretendemos investigar" e em seguida, estabelecemos os critérios para a "identificação das fontes de pesquisa", no caso, artigos científicos publicados no período 2019-2020; revisados por pares; indexados na plataforma CAPES e Google Acadêmico e, que apresentassem relevância para o nosso estudo. Desse modo, elaboramos e iniciamos as buscas nas plataformas a partir de palavras-chaves (termo) como: "Flexibilização da posse e porte de arma de fogo". Não logrando sucesso, optamos pela busca com a utilização do operador booleano "AND" combinando termos como: "Flexibilização AND posse de arma de fogo", "Flexibilização AND porte de arma de fogo" e "Flexibilização AND arma de fogo" (SANTOS et al. 2020).

A partir dos trabalhos selecionados incluídos, tabulamos os dados, iniciamos as análises na perspectiva da abordagem qualitativa. Segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 34), a pesquisa qualitativa é um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade, pois considera que os fatos não podem ser relevados fora de um contexto social, político, econômico etc. Nessa lógica, trouxemos as ideias dos atores e analisamos de forma cruzada, envolvendo as discussões travadas nas obras selecionadas e/ou corroborando com o aporte teórico que norteou nosso estudo.

4 | FLEXIBILIZAÇÃO DO PORTE E POSSE DE ARMA DE FOGO: UM MOSAICO CONTEMPORÂNEO

Temáticas relacionadas à segurança pública sempre propõem calorosas discussões e distintos pontos de vistas. É, sem dúvida, um dos aspectos mais relevantes da sociedade contemporânea. Nessa perspectiva, nos propusemos a investigar quais os principais argumentos acadêmico-jurídicos acerca da flexibilização da posse e porte de arma de fogo, instituída através do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019.

Dessa maneira, optamos pelo Estudo da Arte - EA do problema, ou seja, buscar em plataforma de indexação de trabalhos científicos, especialmente, na CAPES e Google Acadêmico, produções que tratem da temática e que estejam diretamente relacionadas à nossa pesquisa. Assim, a partir da questão problema definimos o marco teórico e este

nos orientou à efetivação da pesquisa. Desse modo, as buscas seguiram as orientações metodológicas de Santos et al (2020). Os critérios de inclusão se resumiram a trabalhos publicados entre 2019 e 2020, artigos revisados por pares, trabalhos monográficos, dissertações e teses, todavia, o critério primeiro foi a relevância e contribuições dos trabalhos para a pesquisa.

No quadro 1, abaixo, destacamos detalhadamente os dados dos trabalhos encontrados, excluídos e incluídos no nosso estudo.

Plataforma	**Trab. encontrados**	**Trab. excluídos**	**Trabalhos selecionados**	**Total**
CAPES	1	0	1	1
Google Acadêmico	2.491	2.486	5	5
	2.492	2.486	6	**6**

Quadro 1 – Dados das buscas em plataformas de indexação de trabalhos científicos.

Fonte: Autores (2020).

Utilizamos o operador booleano AND para facilitar o processo de busca. Assim, com a busca fazendo uso dos termos "decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019", "Flexibilização AND posse de arma de fogo", "Flexibilização AND porte de arma de fogo" e "Flexibilização AND arma de fogo" encontramos apenas 1 artigo na plataforma CAPES. Já no Google Acadêmico encontramos 77 trabalhos usando o termo "decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019"; 1.210 com o termo "Flexibilização AND posse de arma de fogo"; 900 com o termo "Flexibilização AND porte de arma de fogo" e 304 com "Flexibilização AND arma de fogo". Estrategicamente, foram analisados, inicialmente, os títulos e os resumos dos 10 primeiros trabalhos encontrados com o uso de cada um dos termos. Nesse processo, acabamos por analisar, inicialmente, 31 trabalhos e destes foram selecionados 6 (trabalhos), sendo 05 (cinco) para análises mais consistentes da problemática da flexibilização e 1 trabalho para a orientação metodológica.

Nesse contexto, os trabalhos selecionados foram as obras de Santos et al (2020), para a orientação metodológica do Estado a Arte, Silva Filho (2020), De Castro (2020), Baumfeld (2020), Pinto et al (2020) e Rocha (2020).

O estudo de Silva Filho (2019) visa analisar a eficácia da política de desarmamento (Lei 10.826/03) no combate à criminalidade no Brasil e aborda a questão da política de desarmamento sob uma visão liberal, levantando três hipóteses a serem aferidas:1) busca identificar se países com maior facilidade de acesso às armas têm efetiva diminuição nas taxas de criminalidade; 2) investiga se a mídia está influenciando ou não a opinião pública, conduzindo-a para o lado de que se coloca a favor da flexibilização da posse e

porte de armas; e 3) se o Estatuto do desarmamento (Lei 10.826/03) busca realmente a diminuição da circulação das armas de fogo e a redução da taxa de criminalidade e a queda de homicídios. A pesquisa sugeriu que uma legislação proibitiva à posse e porte de armas de fogo não resolve os problemas de segurança pública do País.

O autor traz dados comparativos, coletados no período de 16 anos (2000-2016) em países como Suíça e República Tcheca, onde as leis para aquisição de armas por particulares são brandas, e confrontando-os com as taxas de criminalidade (mortes por arma de fogo) das mesmas nações, o autor afirma que, ao contrário do exemplo brasileiro, o resultado é a baixa dos índices de violência. Por fim, assevera que “o Estatuto, aparentemente, teve efeito contrário ao proposto. Além da subida dos índices de criminalidade, por conseguinte, também dificultou, substancialmente, o acesso dos cidadãos brasileiros às armas de fogo.

Todavia, cabe ressaltar, principalmente no comparativo entre Brasil e Suíça, que a taxa de alfabetização da Suíça é de 99% enquanto a do Brasil é de 93,3%, ou seja, o território brasileiro tem 6,6% de analfabetos. No **Brasil,** segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) **2019,** a taxa de **analfabetismo** das pessoas de 15 anos ou mais de idade foi estimada em **6,6%** (11 milhões de analfabetos) (IBGE, 2019). Ademais, Silva Filho (2019), também não considera a diferença de contingente populacional existente entre os dois países, nem o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e nem o Produto Interno Bruto – PIB e os respectivos percentuais investidos em educação.

Segundo o IBGE (2020), a população da Suíça é de 8.591.361 habitantes que desfrutam do IDH de 0,946 (muito próximo de 1 que seria o máximo possível), enquanto o Brasil tem uma população estimada em 211.049.519 habitantes e apresenta o IDH de 0,761. Quanto ao percentual de investimento do PIB na educação são parecidos, se aproxima de 6%, sendo o PIB da Suíça EM 2018 de 70.141 (US$ x 1000000) e o do Brasil1 1.868.613 (US$ x 1000000), assim, proporcionalmente, por pessoa, na Suíça se investe muito mais em educação. Essas variáveis não foram levadas em consideração nas análises do autor.

Já na obra de De Castro (2020), objetiva-se trazer as consequências jurídicas, políticas e sociais de uma possível flexibilização do porte de arma de fogo à luz dos princípios que regem o ordenamento jurídico brasileiro. Nessa perspectiva, a autora contextualiza a temática, trazendo um breve mosaico histórico da “evolução” da legislação brasileira. Assim, remota ao século XIX, onde “Em 1830, a Lei de 16 de dezembro, conhecida como Código Criminal do Império, já tratava do tema, ao dispor no Capítulo V, artigos 297 a 299, sobre o uso de armas de defesa (DE CASTRO, 2020, p. 5).

> Em 2016, o Brasil foi o país que apresentou o maior número de mortes por arma de fogo no mundo, segundo dados da Pesquisa Global de Mortalidade por Armas de Fogo (Global Mortality from firearms, 1990 - 2016). Em 2017, o percentual de assassinatos com uso de arma de fogo atingiu o maior patamar já registrado no país e chegou a 72,4% dos homicídios (DE CASTRO, 2020, p. 14).

A autora apresenta em seu estudo que houve um aumento de 6,95% do número de mortes por armas de fogo nos sete anos após a criação do Estatuto do Desarmamento em relação aos 7 anos que antecederam a sua vigência. Cabe ressaltar que é preciso acrescentar a essa análise o crescimento da população brasileira nesse período. Numa forte tendência pelo direito de armar a população a autora não traz contrapontos para justificar seu ponto de vista. Segundo De Castro, (2020, p. 14, grifo nosso),

> [...] comprar, e manter, uma arma de fogo legalmente no Brasil é uma opção **cara** e difícil de conseguir, sendo assim, quem se dispõe a fazê-lo passa por um longo processo e, inclusive, recebe treinamento para manusear e guardar uma arma de fogo, portanto, sabe muito bem para que serve a arma.

Ainda afirma que “O governo não tem o direito de tirar do povo as mesmas armas que o povo lhe deu. Trata-se da teoria do mandato, velha como o direito romano, que vale tanto para o direito privado quanto para o direito público. Enquanto um agente público tiver legitimidade para ter e portar armas, o cidadão comum também a terá” (DE CASTRO, 2020, p. 14). Assim, refletimos a respeito do conceito de “povo” para a autora, será que se refere à grande massa popular? Pois, segundo sua fala, alhures, trata-se de uma aquisição cara, desse modo, possuir uma arma de fogo pode ser um privilégio para poucos. Corroborando o IBGE (2020), o IDH brasileiro não apresenta uma boa qualidade de vida, assim, com déficit em várias áreas essenciais relevantes, o investimento em uma arma seria um projeto inviável para a maioria da população.

Nesse sentido, Rocha (2020, p. 6), conclui que “seja em meio urbano, seja em meio rural, a posse e o porte generalizado de armas de fogo agravarão o já muito sério problema atual de segurança pública no Brasil, uma vez que o afrouxamento das permissões de posse de arma não pode solucionar a questão”. No que tange os dados de violência/ acidentes ocorrentes por arma de foco Baumfeld (2020), investiga a incidência de infecção em pacientes com fraturas por arma de fogo, e busca correlacionar esse achado com a ocorrência de desbridamento (remoção cirúrgica de tecido necrosado e infectado) na sala de emergência. Nesse estudo, o autor traz dados relevantes à nossa pesquisa, quando destaca que “Lesões não fatais causadas por projéteis de arma de fogo (PAFs) afetam mais de 60 mil pessoas anualmente nos Estados Unidos (EUA), [...]. Além disso, elas representam a segunda causa de morte nos EUA, e contabilizam-se entre 30 e 50 mil vítimas por ano” (BAUMFELD et al. 2020, p. 2). No contexto brasileiro, fundamentado pelo “Mapa da Violência 2015” Baumfeld (2020, p. 2), descortina que “[...] estima-se que, entre 1980 e 2014, tenham ocorrido mais de 1 milhão de mortes secundárias a tiros: 8.710 em 1980, e 44.861 em 2014, o que representa um aumento de 415,1%”.

Ainda, em relação ao estatuto do desarmamento e a flexibilização do porte e da posse de armas Pinto (et al 2020), afirma que os ataques ao estatuto afrontam diretamente o presente e o futuro das crianças e adolescentes. Em sua pesquisa, descrevem as notificações de violências interpessoais e autoprovocadas com arma de fogo em

adolescentes e identificam os fatores associados à notificação desses eventos. Dentre os resultados do estudo, os autores afirmam que entre 2011 e 2012 ocorreram 30.103 notificações de violências com armas de fogo em adolescentes. Destas, 74,7% do sexo masculino de 15 a 19 anos, o equivalente a 83,8% da totalidade. A taxa de óbito por arma de fogo foi maior em capitais nordestinas como Fortaleza, Maceió, João Pessoa, Salvador e Natal variando de 105,88 a 71,73 por 100 mil (PINTO *et al* 2020).

Nessa perspectiva, Rocha (2020), estuda em seu artigo a flexibilização da posse regular de arma de fogo como fator de aumento ou diminuição da criminalidade, olhando-o sob o prisma da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Analisando o desenvolvimento histórico da legislação referente às armas de fogo no Brasil até a edição da referida Lei, e correlacionando dados estatísticos sobre as mortes ocorridas por arma de fogo em território nacional, o autor diz que:

> [...] passados mais de quinze anos da aprovação do Estatuto do Desarmamento, aumentou-se a burocratização do processo para o cidadão de bem possuir uma arma para sua defesa pessoal, mas impacto algum teve na redução da violência no país, uma vez que o número de mortes por arma de fogo não diminuiu conforme o esperado, ao passo que o número de armas de fogo nas mãos dos bandidos cresceu disparadamente, sendo que, boa parte dessas armas não são registradas. (ROCHA, 2020, p. 5).

Afirma também que no Brasil há mais armas ilegais que legalizadas, e que, no entanto, a eficácia do Estatuto do Desarmamento ainda é questão controversa, havendo quem indique sua efetividade através da estabilização dos índices de homicídio de arma de fogo (visão defendida pelo Ministério Público Federal) e que o número de armas disponíveis aos criminosos torna-se tão menor quanto for o número de armas legais em circulação, pois parcela relevante das armas ilícitas tem origem lícita.

Necessário se faz ressaltar que os decretos flexibilizadores do porte e posse de arma, assinados pelo presidente Jair Bolsonaro são recentes, a partir do ano 2019, de forma que dados mais concretos para contabilização da violência nesse período ainda não estão disponíveis em forma de publicação. É o caso, por exemplo, do Atlas da Violência, editado pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) o qual constitui uma boa e segura fonte de informações estatísticas, mas que em sua recém-lançada versão de 2020 traz a análise de dados coletados ainda no ano de 2018, não chegando a abarcar a época dos decretos presidenciais.

No entanto, por ser matéria de grande interesse social, a mídia frequentemente aborda a questão armamentista, acompanhando e relatando tanto a evolução legislativa relativa ao tema quanto os seus resultados nas ruas, e, no atual momento, o que se vê e ouve a respeito é um claro aumento nas vendas de armas e demanda de registro. Para se ter uma ideia, o Sinarm (Sistema Nacional de Armas) contabilizou um aumento de 120% no registro legal de armas de fogo somente no Ano de 2020. Em 2017, o Sinarm tinha 637.972

registros de armas de fogo ativos. Esse número aumentou para 1.056.670 no ano de 2019, ou seja, um crescimento de 65,6%.

Infelizmente, as consequências desse aumento não são tão fáceis de contabilizar, e o resultado final, seja ele o crescimento ou decréscimo proporcionais da violência, por enquanto, ainda não pode ser adequadamente aferido.

5 | CONSIDERAÇÕES

Não é necessário recorrer às pesquisas e estatísticas para perceber a sensação de insegurança dos sujeitos diante dos alarmantes índices de violência observados no Brasil. Para tanto, basta ressaltar o quanto as empresas de segurança privada cresceram e o aumento, por parte da população, de investimentos nos equipamentos de segurança residencial.

A discussão em torno do desarmamento da população brasileira está diretamente relacionada à Segurança Pública, bem como aos altos índices de homicídios e tentativas de homicídio, causadas com armas de fogo. Nesse ditame, as discussões apresentadas em torno da flexibilização da posse e porte de arma, decorrentes de recentes decretos e portarias emitidas pelo Poder Executivo, em função da sua competência de poder regulador, trouxe novamente à baila a discussão em torno das implicações decorrentes dessa flexibilização. Assim, o presente estudo buscou por produções recentes acerca do tema e dos argumentos defendidos, tanto a favor como contrários. Desta forma, nosso estudo trava uma discussão atual e pertinente para o mundo do direito e da segurança pública, uma garantia constitucional do cidadão brasileiro.

Também enxergamos a possibilidade de aprofundarmos essa discussão, visto que as mudanças recentes introduzidas no Estatuto do Desarmamento vão além do porte e posse de arma de fogo. Ademais, alguns dados a respeito dos crimes cometidos com o uso de arma de fogo ainda não foram atualizados em 2019 e 2020, o que dificultou a nossa análise e que pressupõe a necessidade de novos estudos sobre as implicações decorrentes dessas recentes normativas.

Depreendemos ao longo dessa pesquisa que a maioria dos argumentos favoráveis estão relacionados ao direito individual dos cidadãos protegerem a sua vida e a sua propriedade. Além disso, esses estudos trazem comparativos com países desenvolvidos e com elevados índices de alfabetização e distribuição de renda. Na contramão desse posicionamento, temos os estudiosos contrários à flexibilização e que enxergam a segurança pública como um dever do Estado e um direito coletivo. Além disso, entendem que “armar” a população não resolverá o problema da criminalidade, mas pelo contrário, evidenciará ainda mais as desigualdades sociais, visto que o acesso às armas e munições não é para toda a população.

Em vista dos argumentos apresentados apontamos para a necessidade de mais

estudos nessa área, sobretudo, que levem em consideração outros fatores sociais que implicam no aumento de mortes provocadas pelo porte ou posse de arma de fogo, decorrentes de uma ação programada, acidental ou sob forte emoção. Conforme observamos nos argumentos apresentados, o nível de educação de determinada população é decisivo para um uso “consciente” desse direito. No entanto, o fator educacional e cultural nem sempre será satisfatório para esse uso consciente de uma arma de fogo, pois ao longo dessa década acompanhamos inúmeras tragédias provocadas por atiradores (individual ou em grupo) em países desenvolvidos. Parte das motivações desses crimes são decorrentes de fatores psicológicos ou de crença ideológica.

Portanto, transitar por esses férteis caminhos de pesquisa se faz necessário e urgente, na mesma proporção que devemos estudar alternativas que colaborem para a convivência harmoniosa entre os povos e busca pela paz mundial.

REFERÊNCIAS

BAUMFELD, Daniel et al. Fraturas causadas por armas de fogo: Epidemiologia e taxa de infecção*. **Rev. Bras. Ortopedia**. v. n. 5, v. 55, 2020. Disponível em: http://www.rbo.org.br/detalhes/4367/pt-BR. Acesso em: 03 nov. 2020.

BRASIL, **Lei n° 10.826**, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências. Disponível em: http://www6.senado.gov.br. Acesso em: 30 out. 2020.

CENTRO DE APOIO CRIMINAL E DE SEGURANÇA PÚBLICA. Análise dos Decretos Regulamentares da Lei Nº 10.826/2003. **Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Rio Grande do Sul, 09 de maio de 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Noticias_CAO_Criminal/analise_caocrim_decreto_10826_armas.pdf. Acessado em: 08 nov. 2020.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e Consequências do Crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1922/2/Concurso0212_33_premiobndes_Doutorado_P.pdf. Acessado em 04 de nov. 2020.

DE CASTRO, Anna Lara. **Flexibilização do porte de armas de fogo: (in) segurança jurídica à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. 2020. 34p. Monografia (Bacharel em Direito). UniEvangélica, Centro Universitário de Anápolis, Anápolis, GO. Disponível em: http://repositorio.aee.edu.br/handle/aee/9986. Acesso em:03 nov.2020.

FIRMINO, Adriano Godoy. Informação Técnico-Jurídica N. 01/2019 In: **Boletim do MPGO**. Goiânia, 05 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.mpgo.mp.br/boletimdompgo/2019/09-setembro/paginas/cao_criminal/pdfs/pdf2.pdf. Acesso em: 09 nov. 2020.

FOUREAUX, Rodrigo. 10 apontamentos sobre o Decreto n. 9.785 (Decreto de Armas), de 07 de maio de 2019. In: **Leis comentadas**. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/09/10-apontamentos-sobre-o-ecreto-n-9-785-decreto-de-armas-de-07-de-maio-de-2019/. Acesso em: 09 nov. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Educa. Conheça o Brasil - População. **IBGE**, 2019. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html. Acesso: 09 nov. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Países. Suíça. **IBGE**, 2020. Disponível em: https://paises.ibge.gov.br/#/mapa/suica. Acesso em: 09 nov. 2020**.**

LEANDRO, Allan Antunes Marinho. **Armas de fogo e legítima defesa** – A desconstrução de oito mitos. Lumen Juris editora. Rio de Janeiro, 2016.

PINTO, Isabella Vitral *et. al*. Adolescências feridas: retrato das violências com arma de fogo notificadas no Brasil. **Rev. Bras. Epidemiol**., Rio de Janeiro, v. 23, supl. 1, jul., 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-790X2020000200400&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 03 nov. 2020.

PRODANOV, Cleber C.; FREITAS, Ernani C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. [recurso eletrônico]. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: www.feevale.br/editora. Acesso em: 05 nov. 2020.

ROCHA, Francisco Adson Bezerra. A flexibilização da posse regular de arma de fogo enquanto fator de aumento ou redução da criminalidade sob a ótica do Estatuto do Desarmamento. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, nov. 2020. Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53954/a-flexibilizao-da-posse-regular-de-arma-de-fogo-enquanto-fator-de-aumento-ou-reduo-da-criminalidade-sob-a-tica-do-estatuto-do-desarmamento. Acesso em: 04 nov. 2020.

RODRIGUES, Fernando. Registros de armas de fogo aumentam 120% em 2020, mostra relatório. **Portal de notícias Poder 360**. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/registros-de-armas-de-fogo-aumentam-120-em-2020-mostrarelatorio/#:~:text=Em%202017%2C%20o%20Sinarm%20tinha,possuem%20armas%20de%20fogo%20legais. Acesso em: 12 nov. 2020.

SANNINI NETO, Francisco; CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Mais armas, menos crimes ou menos armas, menos crimes: uma reflexão sobre o armamento da sociedade civil. **Revista Jus Navigandi.** ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5439, 2018. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/64856. Acesso em 04 nov. 2020.

SANTOS, Marcio A. R. dos; SANTOS, Carlos A. F. dos; SERIQUE, Nádia S.; LIMA, Rafael R. Estado da arte: aspectos históricos e fundamentos teórico-metodológicos. **Revista Pesquisa Qualitativa.** São Paulo, SP, v. 8, n. 17, p. 202-220, ago., 2020. Disponível em: https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/215/202. Acesso em: 04 nov. 2020.

SILVA FILHO, Raul dos Santos. **Política de desarmamento no brasil: uma visão liberal do estatuto do desarmamento.** Trabalho de conclusão apresentado ao curso de Gestão Pública. Santana do Livramento: Unipampa, 2019. Disponível em: http://dspace.unipampa.edu.br:8080/jspui/handle/riu/4686. Acesso em: 04 nov. 2020.

CAPÍTULO 12

O FEMINICÍDIO E A FRUSTRAÇÃO DO DIREITO DE VIVER DA MULHER NEGRA BRASILEIRA

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 06/12/2020

Ana Cristina Tomasini
Faculdades Integradas de Taquara – PPGDR – Bolsista Capes
Três Coroas / RS
http://lattes.cnpq.br/0541852451737910

RESUMO: Contemporaneamente, um olhar para o direito de viver da mulher negra deve ser o novo objeto de luta da sociedade. A violência contra a mulher negra é a manifestação mais perversa da desigualdade de gênero e raça. O objetivo desta pesquisa foi verificar o crescimento do feminicídio praticado contra Mulheres Negras e Mulheres Não-Negras, no lapso temporal de 2000 a 2017, em nível de Brasil. Este estudo trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho quantitativo, sendo que a coleta de dados se dará por meio da plataforma virtual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Como resultados, foi possível contabilizar 43.042 (quarenta e três mil e quarenta e dois) crimes de feminicídios praticados no território brasileiro, contra mulheres negras, entre os anos de 2000 a 2017*.* Verificou-se também, que os casos de feminicídios raciais no Brasil apresentaram um aumento percentual de 99,51% se comparados os anos de 2000 com 2017, constatando a gravidade e o aumento descontrolado desta manifestação violenta e inadmissível contra a população feminina negra.
PALAVRAS-CHAVE: Mulheres Negras. Feminicídio. Direito à Vida.

FEMINICIDE AND THE FRUSTRATION OF THE RIGHT TO LIVE OF BRAZILIAN BLACK WOMEN

ABSTRACT: At the same time, looking at the black woman's right to live must be the new object of society's struggle. Violence against black women is the most perverse manifestation of gender and race inequality. The objective of this research was to verify the growth of feminicide practiced against Black Women and Non-Black Women, in the time span from 2000 to 2017, in Brazil. This study is a bibliographic and documentary research, of a quantitative nature, and the data collection will take place through the virtual platform of the Institute of Applied Economic Research (IPEA). As a result, it was possible to account for 43,042 (forty-three thousand and forty-two) crimes of feminicide committed in the Brazilian territory, against black women, between the years 2000 to 2017. It was also found that the cases of racial femicides in Brazil showed a percentage increase of 99.51% compared to the years 2000 with 2017, confirming the seriousness and uncontrolled increase of this violent and inadmissible manifestation against the black female population.
KEYWORDS: Black Women. Femicide. Right to life.

1 I INTRODUÇÃO

Este artigo enfocará as trajetórias dos movimentos feministas, a perversa manifestação da violência sofrida pelas mulheres e o intolerável preconceito por questão racial. Temos

nessa conjuntura a conhecida: *MULHER NEGRA!* Esta será a personagem principal desta pesquisa. Os movimentos coletivos de luta das mulheres são os conhecidos movimentos feministas. Eles representam o grupo de pessoas do gênero feminino, ou simpatizante desta população, que buscam seus direitos e também sua plena emancipação. Este estudo retratará a crescente violência por gênero e raça que, apesar de todos os movimentos de lutas e políticas públicas, ainda tortura cotidianamente muitas mulheres, principalmente as mulheres negras, em nosso país.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra como direitos e garantias fundamentais, no seu 5º artigo, a inviolabilidade do direito à vida. Outros instrumentos legais favorecem a proteção da mulher por todo o mundo, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher; o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; a Lei Maria da Penha; e a recente Lei nº 13.104 de 2015 que prevê o instituto legal do feminicídio no nosso ordenamento jurídico (ALBUQUERQUE, 2020). A violência contra a mulher negra é a manifestação mais perversa da desigualdade de gênero e raça, pois atinge o principal bem de uma pessoa: a vida.

Esse artigo está dividido em quatro seções. Nesta introdução foi brevemente narrada a temática deste estudo. Em seguida, na segunda seção, que tem como título "Movimentos Feministas e a violência contra a mulher" será discorrido as ações e movimentos de luta pelas mulheres vítimas de violência. Na terceira seção, intitulada "Percursos metodológicos da pesquisa" será apresentado o design e o processo metodológico deste trabalho. Na quarta seção, de título "O feminicídio e a frustração do direito de viver da mulher negra brasileira" serão apresentados os resultados dos feminicídios cometidos contra as mulheres negras no nosso país, retratando o cenário de violência por gênero e raça à luz do referencial teórico adotado. Por fim, na quinta e última seção, serão apresentadas as "Considerações finais" deste manuscrito.

2 I MOVIMENTOS FEMINISTAS E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Nessas quatro últimas décadas de história, de forma muito acentuada, assistimos a união e a força das mulheres pela liberdade, igualdade e equidade junto aos seus pares. Uma importante conquista desse movimento de luta pelas feministas foi à criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. A ideia de uma estrutura estatal que atuasse em favor dos direitos das mulheres foi o que representou a criação do CNDM. A principal finalidade deste conselho foi de promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher, em âmbito nacional. Depois de instalado, o CNDM promoveu a mobilização das mulheres para influenciar a Assembléia Nacional Constituinte, surgindo a partir disso, o Movimento Lobby do Batom (AVELINO *et al*, 2020).

O apelido Lobby do Batom foi, inicialmente, uma forma de chamamento pejorativo

criado pelos parlamentares incomodados com a presença das feministas pelos corredores do Congresso Nacional, em meados dos anos 80. Entretanto, a criatividade do movimento feminista utilizou-se desta idéia para transformar este nome em instrumento de campanha e conscientização sobre a causa pela qual lutavam. O resultado de todo o manifesto verificou-se nas eleições de 1986, quando a "representação feminina no Congresso Nacional foi mais que triplicada, passando de 08 (oito) deputadas federais para 26 (vinte e seis) deputadas constituintes, num total de 559 (quinhentos e cinquenta e nove) parlamentares eleitos" (SCHUMAHER, 2018, p.3).

O Movimento Lobby do Batom, formado em 1985 buscava a igualdade entre homens e mulheres, na época. A frase utilizada na campanha foi "Constituinte prá valer tem que ter palavra de mulher". Infelizmente, após mais de trinta anos da aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil, ainda observamos o desprezo com alguns dos direitos das mulheres, inclusive com violação do direito à vida (SCHUMAHER, 2018). Esse manifesto foi o propulsor de importantes mudanças e conquistas para a população feminina daquela época e que surte efeitos, hodiernamente.

Albuquerque (2020) explica que o feminismo, enquanto movimento de luta pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, também buscava descrever como e por que aconteciam essas desigualdades. A ideia era entender as representações do masculino e do feminino nas relações sociais. Sobre isso, Albernaz e Longhi (2009) esclarecem que a biologia não determina o comportamento humano, o que é determinante é o arranjo de valores decorrente da cultura. Nesse sentido, é possível afirmar que o comportamento dos homens e das mulheres "decorre principalmente da leitura cultural sobre seus corpos" e que "se estas leituras são uma criação humana, então nós podemos fazer novas escolhas e alterar o que é tido como imutável no comportamento humano" (ALBERNAZ; LONGHI, 2009, p.82). A violência não é inata ao ser humano, é, lamentavelmente, apreendida.

E dessa forma, a "categoria gênero foi cunhada dentro do movimento feminista" (ALBUQUERQUE, 2020, p.2). O comportamento humano deve ser entendido pela conexão entre a natureza e cultura e não apenas pelas diferenças biológicas. A partir dessas compreensões, é possível ampliar o olhar para o processo de representação do homem e da mulher, entender que a desigualdade pode ser uma derivação de uma organização social que privilegia o masculino sobre o feminino baseada em uma cultura patriarcal (ALBERNAZ; LONGHI, 2009) e chegar ao complexo e grave evento da violência sofrida pelas mulheres: o feminicídio.

3 I PERCURSOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O objetivo desta pesquisa foi verificar o crescimento do feminicídio praticado contra Mulheres Negras no lapso temporal de 2000 a 2017, em nível nacional. Comparar e analisar os resultados com o número de feminicídios praticados contra as Mulheres Não

Negras. Realizar discussões acerca das causas dessa violência e de possíveis soluções para esse enfrentamento. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho quantitativo, com estudo de série temporal, utilizando-se dados secundários. O período de coleta de dados ocorreu no mês de agosto de 2020 e foi realizado por meio da plataforma virtual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

4 I O FEMINICÍDIO E A FRUSTRAÇÃO DO DIREITO DE VIVER DA MULHER NEGRA BRASILEIRA

Os números que descrevem a violência contra a população feminina negra no Brasil apontam para as dificuldades enfrentadas pelas mulheres a fim de terem seus direitos constitucionais efetivamente reconhecidos. De acordo com Waiselfisz (2015), com base nos dados fornecidos pela Organização Mundial da Saúde, o Brasil ocupa a quinta posição, num grupo de 83 (oitenta e três) países, em taxas de homicídios contra mulheres. Ainda, segundo o autor, apenas os países de El Salvador, Colômbia, Guatemala e a Federação Russa evidenciaram taxas superiores que as taxas brasileiras.

Nesta pesquisa, evidenciou-se que, em um lapso temporal de 17 anos, de 2000 a 2017, os índices de vitimização de **mulheres negras** no Brasil foram maiores que das **mulheres não negras**, conforme se comprova através das figuras 1 e 2.

FIGURA 1 – Feminicídios praticados contra **Mulheres Não Negras** no Brasil

Fonte: Dados do Ipea organizados pelos autores.

FIGURA 2 – Feminicídios praticados contra **Mulheres Negras** no Brasil

Fonte: Dados do Ipea organizados pelos autores.

A Figura 1 demonstra a evolução do feminicídio praticado contra as **Mulheres Não Negras** no Brasil, entre os anos de 2000 a 2017. Verifica-se que houve um decréscimo de 12,52% dessa evolução. Observando o gráfico, percebem-se dois momentos de queda mais intensas nos índices, no ano de 2007 e entre os anos de 2015 a 2017. Sugestiona-se que a criação da Lei nº 11.340, instituída em 2006 e conhecida como Lei Maria da Penha, possa justificar a queda dos feminicídios no ano de 2007. Enquanto que a Lei nº 13.104, que instituiu o feminicídio em 2015, tenha refletido na queda da violência contra a vida das Mulheres Não Negras no período de 2015 a 2017.

No que se refere a violência contra a vida das **Mulheres Negras**, a Figura 2 retrata o oposto da figura anterior. Nela se evidencia a evolução dos casos de feminicídios contra a população de Mulheres Negras no nosso país. Um acentuado crescimento (99,51%) de feminicídios foi identificado a partir do ano de 2000 até 2017. O Brasil, mesmo com a edição da Lei nº 13.104, sancionada em 2015 - que incluiu o instituto do feminicídio no rol dos crimes hediondos - não foi capaz de conter a crescente violência contra a vida das mulheres negras, diferente do contexto de violência verificado contra as Mulheres Não Negras.

Os dados das Figuras 1 e 2 apresentam dois cenários distintos: a queda nos índices de feminicídio contra as **Mulheres Não Negras** e o aumento na prática de feminicídio contra as **Mulheres Negras**, principalmente a partir do ano de 2012. A situação evidenciada denuncia uma vertente a um racismo velado e instituído na sociedade brasileira. Carneiro (2017) sugere que as Mulheres Negras possam não estar efetivamente recebendo o apoio necessário do Estado. Pina (2016) explica que as Mulheres Não Negras costumam ser mais bem atendidas quando denunciam alguma violência sofrida em comparação ao atendimento às Mulheres Negras.

Sobre isso, Ferreira (2018) acrescenta que a rejeição de cunho afetivo imposta pela própria sociedade à Mulher Negra, como, por exemplo, a dificuldade da inserção no mercado de trabalho, a torna dependente financeira dos seus pares e gera uma solidão que a faz calar diante de certos atos de violência, deixando evoluir a agressão contra si mesma. Gonçalves Filho (2017) trata esse aumento nos índices do feminicídio contra as Mulheres Negras como um efeito de um fenômeno histórico, como se fosse à luta de um grupo contra outro, como se o ataque à Mulher Negra fosse um ataque a própria coletividade.

Com relação ao aumento exacerbado dos índices de feminicídio, Leite *et al* (2017) questiona se os resultados verificados não poderiam ser reflexo de uma possível melhora nos registros da declaração dos óbitos; na qualidade com que a informação perpassa num formato de maior transparente entre os estados; no preenchimento mais adequado dos documentos; e na coleta realizada com maior seriedade desses dados; e não necessariamente pelo aumento dos atos de violência de forma física contra as Mulheres Negras.

Segundo Hirakata, Leites e Meneguel (2014) fazem-se necessário considerar que as mortes por gênero e raça constituem um indicador que pode estar associado às sociedades mais violentas, pois, segundo os autores, quanto maior a violência verificada no contexto social, mais vitimizadas e penalizadas serão as mulheres, principalmente as negras. Para os autores, a desigualdade de gênero é favorecida pela violência ramificada na sociedade.

O Brasil é composto por vinte e seis estados e um distrito federativo. Somando, temos 27 (vinte e sete) unidades federativas. Em uma série temporal de 17 (dezessete) anos - de 2000 a 2017 - foram interrompidas 43.042 (quarenta e três mil e quarenta e dois) vidas de mulheres negras em todo território nacional. A taxa de mortes das mulheres, por causas externas, como feminicídio, por exemplo, somam maior número que as mortes sofridas por acidente de trânsito e suicídio, pela população feminina (MALTA *et al*, 2017).

A Figura 3 apresenta os números de feminicídio praticado contra **Mulheres Negras** por Unidades Federativas.

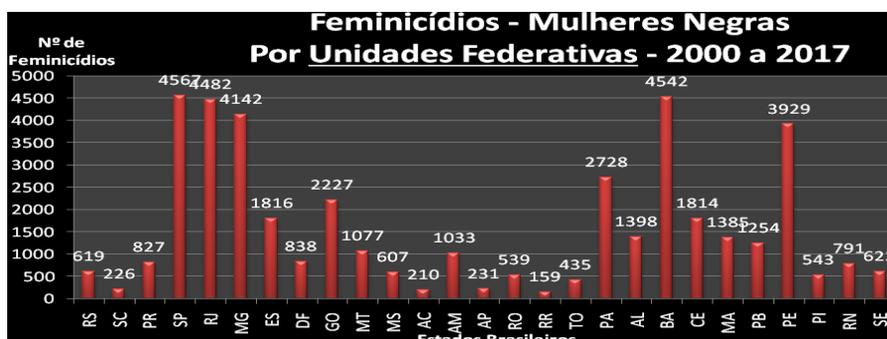



FIGURA 3 – Feminicídios praticados contra Mulheres Negras por Unidades Federativas.

Fonte: Dados do Ipea organizados pelos autores.

Nos dezessete anos analisados, verificou-se elevados resultados nos estados de São Paulo (11,0%), Rio de Janeiro (10,0%), Minas Gerais (10%), Bahia (11,0%) e Pernambuco (9,0%). Os estados de Santa Catarina, Acre, Amapá e Roraima foram os que apresentaram os menores números de feminicídios contra as Mulheres Negras, nenhum deles com taxa superior a 1,0%.

Silva *et al* (2013) explicam que nos grandes centros urbanos, o perfil das mulheres com vidas interrompidas é ser jovem, solteira, de baixa escolaridade e renda, vítimas de violência física e/ou sexual e, além disso, NEGRA. De acordo com o entendimento de Malta (2017), a violência contra a vida torna-se mais exacerbada em condições sociais de desigualdades estruturais e em espaços urbanos degradados. Além de serem mais comumente observadas entre pessoas que fazem uso de álcool e drogas e apresentam condições de vínculos familiares frágeis. Segundo a Organização das Nações Unidas (2016), esses atos violentos são resultantes de uma cultura discriminatória, de atos de violência sexual e do machismo impregnado na sociedade.

Diante dessa problemática, que frustra o direito à vida das Mulheres Negras no nosso país, Peres *et al* (2011) sugerem algumas ações que atuariam como proteção à população vulnerável, como: investimentos em políticas sociais; programas de redução de pobreza; desarmamento civil; encarceramento dos delinqüentes; criação de rede interdisciplinar que aproximasse educação, saúde e segurança; formação em temas de igualdade, gênero e raça; ampliação dos serviços de acompanhamento psicológico e valorização da vida das mulheres.

Enfim, estratégias de controle e combate ao feminicídio, sejam de cunho social, político ou tecnológico, são urgentes e devem ser implantadas e fiscalizadas com muita seriedade em todo o nosso país. As mulheres negras não podem continuar com suas vidas ceifadas dessa forma. As políticas públicas precisam assistir, urgentemente, essas populações. O Brasil precisa olhar com maior seriedade para a vida das mulheres negras brasileiras.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto geral, verificou-se, que os casos de feminicídios raciais no Brasil, praticados contra as Mulheres Negras brasileiras, apresentaram um aumento percentual de 99,51% se comparados os anos de 2000 com 2017, constatando a gravidade e o aumento descontrolado desta manifestação violenta e inadmissível contra a população feminina negra. Em contrapartida, em Mulheres Não-Negras, esse percentual apresentou um decréscimo de 12,52% desses números, concluindo que os índices de vitimização de **Mulheres Negras** são maiores que de **Mulheres Não Negras** no território brasileiro.

Na série temporal de 17 (dezessete) anos – 2000 a 2017 - foram interrompidas 43.042 (quarenta e três mil e quarenta e dois) vidas de Mulheres Negras em todo território

nacional. No que tange às Unidades Federativas pesquisadas, verificou-se elevados resultados nos casos de feminicídios contra Mulheres Negras nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Os estados de Santa Catarina, Acre, Amapá e Roraima foram os que apresentaram os menores percentuais.

Com esses preocupantes resultados, o Brasil acaba ocupando a triste posição de quinto lugar em violência contra a mulher, dentre mais de oitenta países do mundo. Da mesma forma, confirma a necessidade de implementar urgentes e eficientes medidas que suprimam as dificuldades enfrentadas pelas mulheres que tentam alcançar com efetividade seus direitos constitucionais. Somente nessa direção, será possível, efetivamente, impedir que o feminicídio frustre o direito de viver da mulher negra brasileira.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Lady Selma Ferreira; LONGHI, Márcia. Para Compreender Gênero: uma ponte para relações igualitárias entre homens e mulheres. In: SCOTT, Parry; LEWIS, Liana; QUADROS, Marion Teodósio de (Orgs.). **Gênero, diversidade e desigualdades na educação: interpretações e reflexões para formação docente.** Recife: EDUFPE, 2009. p. 75-96.

ALBUQUERQUE, Kristine Kelly de. Diálogos de gênero na educação: considerações sobre o projeto Lei Maria da penha vai às ruas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, vol.28, n.2, 2020.

AVELINO, Daniel Pitangueira de *et al*. **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política** / Daniel Pitangueira de Avelino, Igor Ferraz da Fonseca, João Cláudio Basso Pompeu. – Brasília: IPEA, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Emendas Constitucionais de Revisão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

CARNEIRO, Suelaine. **Mulheres Negras e Violência Doméstica: decodificando os números**. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra, 2017.

FERREIRA, Lorena Ribeiro. Engravidei, pari cavalos e aprendi a voar sem asas: reflexões acerca da afetividade e solidão da mulher negra. **Darandina Revista Eletrônica**, v. 11, n. 2. p. 1-18, 2018. Disponível em http://www.ufjf.br/darandina/files/2018/12/Artigo-LorenaRibeiro.pdf. Acesso em 22/09/2020. ISSN: 1983-8379.

GONÇALVES FILHO, José Moura. A dominação racista: o passado presente. In: KON, Noemi Moritz; SILVA, Maria Lúcia da; ABUD, Cristiane Curi (Orgs.). **O racismo e o negro no Brasil: questões para a psicanálise**. São Paulo: Perspectiva, 2017. p. 143-159.

HIRAKATA, V. N.; LEITES, G. T.; MENEGUEL, S. N. Homicídios femininos no Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Brasileira Epidemiol**, 2014; 17 (3): 642-653.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (**IPEA**). Plataforma virtual. Disponível em:< https://www.ipea.gov.br/portal/> Acesso em: 10 agosto 2020.

LEITE, Franciele Marabotti Costa *et al*. Análise da tendência da mortalidade feminina por agressão no Brasil, estados e regiões. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, vol.22, n.9, p. 2971-2978, 2017.

MALTA, Deborah Carvalho *et al.* Mortalidade e anos de vida perdidos por violências interpessoais e autoprovocadas no Brasil e Estados: análise das estimativas do estudo Carga Global de Doença, 1990 e 2015. **Revista Brasileira Epidemiol**, vol.20, supl.1, p. 142-156, maio, 2017.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Taxa de feminicídios no Brasil é quinta maior do mundo; Diretrizes nacionais buscam solução**. 2016. Disponível em: < https: nacoesunidas.org/ onu-feminicidio-brasilquinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscamsolucao> Acessado em 23 de setembro de 2020.

Organização Mundial da Saúde (OMS). **Relatório mundial sobre violência e saúde.** Brasília; 2002. Disponível em: http://www.opas.org.br/relatoriomundial-sobre-violencia-e-saude/ Acessado em: 25 de setembro de 2020

PERES, M.F.T. *et al*. Queda dos homicídios no Município de São Paulo: uma análise exploratória de possíveis condicionantes. **Revista Brasileira Epidemiol**, vol.14, n.4, p. 709-721, 2011.

PINA, Rute. **Lei Maria da Penha completa 10 anos como referência, mas com problemas de execução.** Brasil de Fato, São Paulo, 05/08/2016. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/05/lei-maria-da-penha-completa-10anoscomo-referencia-mas-comproblemas-deexecucao>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

SCHUMAHER, Shuma. O Lobby do Batom, para dar o nosso tom: a Constituição Federal e os avanços no âmbito da família e da saúde. In. **Anais de Seminário: 30 Anos da Carta das Mulheres aos Constituintes**, 2018.

SILVA, M. A. *et al.* Mulheres vítimas de homicídio em Recife, Pernambuco, Brasil, 2009/2010: um estudo descritivo. **Caderno Saúde Pública**, vol.29, n.2, p. 391-396, 2013.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: https:// www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em: 26 de setembro de 2020.

CAPÍTULO 13

ANÁLISE SITUACIONAL DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E FEMINICÍDIO EM SONORA - MS

Data de aceite: 04/01/2021
Data de submissão: 06/10/2020

Paulo Henrique da Silva
Escola Estadual Comandante Maurício Coutinho Dutra
Sonora - MS
http://lattes.cnpq.br/8774737106443342

Jacqueline de Carvalho Valentim
Escola Iolanda Toniazzo Pettry
Sonora – MS
http://lattes.cnpq.br/3459577724616525

Maria Sirene da Silva
Escola Estadual Comandante Maurício Coutinho Dutra
Sonora – MS
http://lattes.cnpq.br/6299035612758593

RESUMO: O Brasil tem 13 mulheres assassinadas por dia. O estado de Mato Grosso do Sul ocupa o 3º lugar no ranking de estados brasileiros com maiores índices de feminicídio. O município de Sonora/MS registra, em média, 02 casos de violência contra a mulher por semana. Dados como esses evidenciam a dificuldade que as mulheres brasileiras enfrentam no simples ato de existir. Assim sendo, pesquisa bibliográfica e coleta de dados junto à Delegacia de Polícia Civil de Sonora/MS foram realizadas, a fim de se obter e divulgar o real panorama nacional, estadual e municipal no que diz respeito a violência doméstica e ao feminicídio. E, em análise aos dados obtidos, infere-se que se fazem necessárias mais políticas públicas que garantam efetivamente a vida feminina, principalmente onde deveria ser seu refúgio cotidiano: o lar.
PALAVRAS-CHAVE: Mulher. Violência. Feminicídio. Políticas públicas.

SITUATIONAL ANALYSIS OF VIOLENCE AGAINST WOMEN AND FEMINICIDE IN SONORA - MS

ABSTRACT: Brazil has 13 women murdered per day. The state of Mato Grosso do Sul occupies the 3rd place in the ranking of Brazilian states with the highest rates of femicide. The municipality of Sonora/MS records, on average, 02 cases of violence against women per week. Data like these show the difficulty that Brazilian women face in the simple act of existing. Therefore, bibliographic research and data collection with the Civil Police Station of Sonora/MS were carried out, in order to obtain and disseminate the real national, state and municipal panorama regarding domestic violence and feminicide. And, in the analysis of the data obtained, concludes that more public policies are needed that effectively guarantee female life, especially where their daily refuge should be: the home.
KEYWORDS: Women. Violence. Feminicide. Public policy.

1 I INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, mesmo após muitas lutas, ainda encontra vestígios da estrutura arcaica do patriarcalismo em alguns de seus contextos. No país, mesmo com

um terço das famílias sendo chefiadas por mulheres (FERREIRA, 2016), não é tarefa difícil perceber a persistência do machismo na sociedade, humilhando, violentando, assassinando e promovendo a desigualdade de gênero no âmbito social contemporâneo. Nessa perspectiva, Moura e Cunha (2018) afirmam que "as relações de poder encontram-se pulsando vigorosamente nas veias da sociedade".

Nesse sentido, é imprescindível reconhecer que a ação governamental é essencial no combate à violência contra a mulher e feminicídio, somada à atuação da sociedade. A conscientização e mobilização social são fatores determinantes na luta pela vida das mulheres e, portanto, devem ser instigadas pelo poder público

Ademais, faz-se necessário a compreensão dos benefícios das Leis Federais nº 11.340/2006 (conhecida como Lei Maria da Penha) e 13.104/2015 (intitulada Lei do Feminicídio), uma vez que, em concordância com os pensamentos de Moura e Cunha (2018), mesmo apresentando defasagens aplicacionais, estas legislações garantem o mínimo de proteção àquelas que, todos os dias, sofrem com o prolongamento da ideologia do patriarcado e do machismo em nossa sociedade.

Nesse viés, Ferreira (2016) entende que a Lei 11.340/2006 traz benefícios a serem pontuados:

> "Um dos maiores ganhos da Lei Maria da Penha foi sem dúvida, despertar a sociedade para a ocorrência da violência intrafamiliar da qual ela se tornava cúmplice em silencia. É o reconhecimento das brigas de família que ultrapassaram o limite dos meros conflitos, passaram a ser entendido como questão de saúde e segurança públicas."

Ainda sob esse contexto, Toledo (2018) vê os desdobramentos da Lei 13.104/2015 como um ganho considerável à luta pela vida das mulheres:

> "A inserção da qualificadora que caracteriza o feminicídio no artigo 121 do Código Penal Brasileiro, não é a solução para o problema do homicídio contra mulheres em razão de gênero, entretanto pode ser um caminho plausível para minimizar a realidade atual, tendo em vista que transformou tal conduta em crime qualificado e hediondo, reservando uma pena mais severa para aquele que praticá-lo."

Assim sendo, é extremamente importante compreender os impactos positivos que tais legislações tiveram sob o corpo social brasileiro. É fato que o país carece de medidas mais rigorosas frente às altas estatísticas de violência doméstica e feminicídio em território nacional. Todavia, os dispositivos legais vigentes certamente auxiliam no percurso pela igualdade de gênero e no combate à violência contra a mulher e feminicídio.

Outro fator a ser considerado quando se trata de violência doméstica e feminicídio é a divulgação (ou a ausência dela) das estatísticas destes crimes. O ato de omitir os dados sobre a temática faz com que os órgãos públicos e a própria sociedade não tenham subsídio documental e estatístico para promoverem e instigarem a mobilização social e a

adoção de políticas públicas que visem a igualdade de gênero e o combate ao machismo estrutural.

Por certo, é consensual que os pequenos municípios são os mais afetados pela omissão de tais números e, portanto, a presente pesquisa torna público o resultado de um estudo acerca das estatísticas sonorenses[1] sobre feminicídio e violência doméstica no que diz respeito ao período compreendido entre 2017 e 2020.

2 | ESTATÍSTICAS BRASILEIRAS E SUL-MATO-GROSSENSES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E FEMINICÍDIO

Em análise a estudos realizados por órgãos públicos, instituições não governamentais, pesquisadores e veículos de comunicação, extrai-se que:

Em relação ao Brasil,

- o país ocupa o 1º lugar no ranking de assassinato de mulheres da América Latina (IGARAPÉ, 2019);
- o país ocupa a 5º colocação no ranking de países com maior número de crimes violentos contra mulheres (WAISELFIZ, 2015);
- a cada dois minutos uma mulher sofre violência (FBSP, 2019);
- 13 mulheres são assassinadas diariamente (IPEA, 2019);
- o Ligue 180 registrou aumento de 36% dos casos de violência doméstica, comparando abril de 2019 ao mesmo período de 2020 (RODRIGUES, 2020).

Em relação ao Mato Grosso do Sul,

- o estado ocupa o 3º lugar no ranking de estados brasileiros com os maiores índices de feminicídio (FBSP, 2019);
- 150 mulheres são agredidas fisicamente por semana (SEGOV MS, 2020);
- 51 denúncias de violência doméstica são registradas semanalmente (SEGOV MS, 2020);
- 30 mulheres morreram em razão do gênero no ano de 2019 (SEGOV MS, 2020);
- no primeiro semestre de 2019, a cada nove dias 01 mulher morreu vítima do feminicídio (VIEGAS, 2019).

As estatísticas brasileiras e sul-mato-grossenses são inadmissíveis. Elas espelham a sociedade decadente que, ao invés de evoluir humanamente, insiste no pensamento retrógrado de um sistema patriarcal machista que cada vez mais acomete as mulheres. Tais dados demonstram que os direitos à segurança e à vida, dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil (1988), não são garantidos em sua totalidade às mulheres

1 Gentílico de Sonora - MS.

brasileiras.

Sob o contexto de publicação desses dados, é notável que há uma grande resistência por parte do poder público em divulgá-los, uma vez que, em razão de apontarem que existem graves falhas no sistema de segurança pública brasileiro, principalmente no tocante a garantia dos diretos femininos, muitas vezes desmantelam a ideia de "governo atuante".

3 | ESTATÍSTICAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E FEMINICÍDIO EM SONORA - MS

O município de Sonora, situado no extremo norte do estado de Mato Grosso do Sul, possui menos de 20 mil habitantes e pode ser considerado pacato no que diz respeito às notícias acerca da violência contra a mulher. E, em razão dos casos não serem expostos cotidianamente, muitas pessoas acreditam que no município a igualdade de gênero atinge seu mais alto nível, de maneira a inexistir quaisquer registros de violência doméstica na cidade. Entretanto, dados obtidos através da Delegacia de Polícia Civil de Sonora/MS expõem a sociedade sonorense como mais uma a necessitar de uma evolução humanístico-social.

Gráfico 1 – Casos registrados de violência contra a mulher em Sonora/MS**.[2]

Fonte: Delegacia de Polícia Civil de Sonora/MS (2020).

Em análise ao Gráfico 1, é possível constatar que os casos de violência contra a mulher estão em constante ascensão no município, sendo que em 2019, ao registrar 153 ocorrências de violência doméstica, Sonora/MS apresentou um acréscimo de 36% nos registros desse crime, quando comparado com o ano de 2018. Consecutivamente, esses

2 ** Os casos referentes ao ano de 2020 condizem apenas ao período compreendido entre os meses de janeiro e maio.

dados desencadeiam outra triste estatística, a de que 02 mulheres sofrem algum tipo de violência doméstica por semana na cidade.

PERÍODO	QUANTIDADE DE CASOS REGISTRADOS
2017	109
2018	112
2019	153
2020 (jan. a mai.)	43

Tabela 1 – Casos registrados de violência contra a mulher em Sonora/MS.

Fonte: Delegacia de Polícia Civil de Sonora/MS (2020).

Anualmente, em média, 124 mulheres sonorenses são violentadas de alguma maneira, de acordo com dados da Delegacia de Polícia Civil de Sonora/MS.

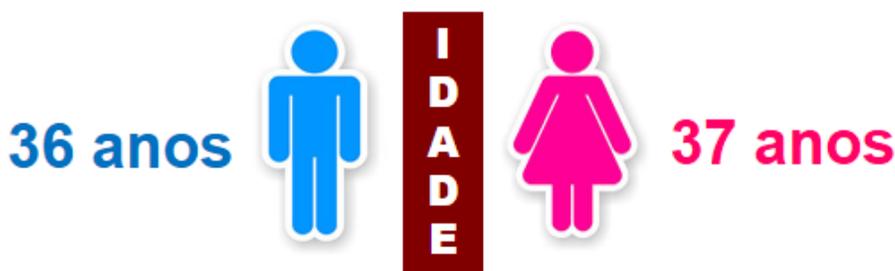



Figura 1 - Idade média do agressor e da vítima nos casos registrados de violência doméstica em Sonora/MS.

Fonte: Delegacia de Polícia Civil do município de Sonora/MS, 2020.

Ao analisar os dados cedidos pela Delegacia de Polícia Civil, condizentes ao período 2017-2020, nota-se que, em geral, o agressor é mais jovem que a vítima na maioria dos casos de violência contra a mulher registrados na cidade sonorense.

	2017	2018	2019	2020 (jan. a mai.)
Ameaça	44	52	62	24
Difamação	04	01	0	01
Injúria	12	18	25	09
Lesão corporal dolosa	22	16	30	08
Tentativa de feminicídio	0	0	02	01
Vias de fato	27	25	34	0

Tabela 2 – Casos registrados de violência contra a mulher em Sonora/MS, nos últimos anos, divididos de acordo com a forma de violência sofrida.

Fonte: Delegacia de Polícia Civil de Sonora/MS (2020).

No âmbito da violência contra a mulher – considerando os últimos quatro anos –, os casos mais recorrentes são os de ameaça, conforme apontado na Tabela 2.

Em relação ao feminicídio, felizmente não há registros desse crime na cidade de Sonora/MS, mas é importante destacar que as duas primeiras tentativas de feminicídio registradas oficialmente na cidade aconteceram em 2019, sendo que em 2020 – até o mês de maio – mais uma tentativa foi registrada pela Polícia Civil. Assim sendo, é fato que, mesmo não havendo casos de mortes de mulheres em razão do gênero no município de Sonora/MS, políticas públicas carecem de ser tomadas, tendo em vista que o machismo está alcançando novos horizontes na cidade.

Certamente, os dados aqui expostos acerca dos registros de casos de violência contra a mulher em Sonora/MS, assim como os dados nacionais e estaduais, são intoleráveis, uma vez que a única estatística aceitável seria a de 0% em quaisquer circunstâncias.

Também é fundamental compreender que nem todas as vítimas denunciam seus agressores, seja por medo ou qualquer outro motivo. Logo, é necessário ter a consciência de que esses dados não revelam a situação atual do município em sua plenitude, pois sempre haverá defasagem nas estatísticas enquanto a denúncia não ocorrer em todos os casos.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo compreendendo que, de acordo com Nogueira (2016), as mulheres obtiveram avanço significativo ao longo dos anos, saindo de uma posição submissa durante o século XIX, conquistando o deito de trabalhar e escolher seus maridos, e, ao decorrer do século XX, conquistando o direito ao voto, a figura feminina na sociedade contemporânea, lastimavelmente, enfrenta sérios problemas para ter os direitos à segurança e à vida garantidos, uma vez que as mulheres ainda são vítimas do machismo estrutural que assola o corpo social brasileiro.

O aprofundamento na questão da violência contra a mulher e feminicídio evidencia que, apesar das leis federais que visam garantir a igualdade de gênero em nosso país, como é o caso da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio, é notável que muitas destas leis ficam idealizadas somente na teoria, isso porque, infelizmente, ainda temos uma sociedade que rotula preconceituosamente a mulher como um ser inferior ao homem.

É relevante pontuar, também, a ação das correntes feministas contra o sistema de dominação que privilegia os homens (FERREIRA, 2016), pois estas oportunizam uma ação coletiva em prol de um futuro cada vez mais livre e igualitário e menos violento às novas gerações femininas. E, enquanto a sociedade não se unir pelo ideal da igualdade de gênero, aliado a políticas públicas estatais eficientes, em consonância com Amaral (2019), ser mulher no Brasil continuará sendo genuinamente um ato de heroísmo.

É imprescindível que um nível maior de rigor judiciário seja aplicado aos agressores, bem como faz-se necessário a efetivação de projetos de conscientização que estimulem a cidadania dessa nova sociedade que emerge, de modo a objetivar sempre o fim da violência doméstica e familiar, pautada em valores machistas.

Assim sendo, é preciso destacar, também, que a violência contra a mulher e o feminicídio são sustentados ainda pelo machismo em si, e não por questões socioeconômicas e/ou de dependências químicas. A origem da violência contra a mulher é cultural.

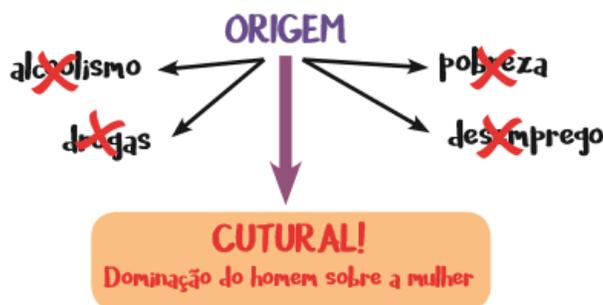



Figura 2 - Origem da violência contra a mulher.

Fonte: Tribunal de Justiça - MS.

Por fim, outro aspecto que merece uma atenção especial é o fato de uma parcela da sociedade julgar as vítimas de violência doméstica por não denunciarem seus agressores e permanecerem em um relacionamento abusivo. Esse pensamento deturpado é um impasse na luta pela vida das mulheres. É urgente que todo o corpo social compreenda que mulher nenhuma aprecia sofrer agressões, pressão psicológica e outros tipos de violência por parte de seus companheiros.

Muitas vezes, as mulheres que estão inseridas em um relacionamento abusivo se

veem sem saída e, em razão de tanta manipulação psicológica, acabam por acreditar que não conseguirão viver normalmente sem o marido em casa, já que ele é quem traz dinheiro à família – em razão de impedir que sua esposa trabalhe. Mas, ao pensar criticamente, qual é o amparo que o Estado dá às mulheres que sofrem em um relacionamento abusivo e resolvem denunciar? Quais condições financeiras e assistenciais são oferecidas a essas mulheres? Que garantia o Estado dá de que o ex-marido da denunciante, quando sair do presídio, não vai buscar meios de matá-la? Quais condições o Estado oferece para que a denunciante crie seus filhos, quando for o caso, sem ela possuir uma renda fixa, pois era proibida de tudo e de todos por seu ex-companheiro? Qual evidência o Estado oferece de que o testemunho da denunciante será suficiente para que a justiça seja feita? Essas e outras inúmeras perguntas assolam o psicológico das mulheres que ainda sofrem em silêncio dentro de um relacionamento abusivo.

A denúncia é o meio mais eficaz para que o ciclo de violência cesse na sociedade brasileira. Todavia, um imenso obstáculo a ser superado é o fato de o Estado não dispor de mecanismos que a incentivem, bem como garantam a vida da denunciante.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. **Facilitação de posse de arma de fogo e violência doméstica**. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5666, 5 jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/71132>. Acesso em: 12 jan. 2020

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 mai. 2019.

BRASIL. **Lei** n. **11.340, de 07 de agosto de 2006**. Diário Oficial da União.

BRASIL. **Lei** n. **13.104, de 09 de março de 2005**. Diário Oficial da União.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* ISSN 1983-7364, ano 13, 2019. Disponível em: <https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

FERREIRA, Rebeca Campos. **Direito e questões de gênero: teorias feministas do Direito, Maria da Penha e feminicídio**. *Revista Jus Navigandi*, ISNN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5379, abr. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48543>. Acesso em: 05 jan. 2020.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Evidências sobre Violências e Alternativas para mulheres e meninas. 2019.** *Plataforma EVA*. Disponível em: <https://eva.igarape.org.br/>. Acesso em: 13 jan. 2020.

IPEA. **Atlas da Violência 2019**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública**.** 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

MOURA, Adriano D.; CUNHA, Ana C. G. **Violência contra a mulher: uma análise dos desdobramentos no direito penal material, sob a perspectiva das Leis nº 11.340/06 e nº 13.104/15.** Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Universidade Católica de Salvador, 2018.

NOGUEIRA, Renzo Magno**.** A evolução da sociedade patriarcal e sua influência sobre a identidade feminina e a violência de gênero. **Revista Jus Navigandi,** ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5377, mai. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/48718>. Acesso em: 12 jan. 2010.

RODRIGUES, Alex. **Ligue 180 registra aumento de 36% em casos de violência contra mulher**. Agência Brasil, 30 mai. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/ligue-180-registra-aumento-de-36-em-casos-de-violencia-contra-mulher>. Acesso em: 31 mai. 2020.

SEGOV (MS). **Mapa do Feminicídio – Mato Grosso do Sul**. Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica. Vol. 1, junho de 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Paulo%20H/%23LutandoPorElas/MAPA-DO-FEMINICI%CC%81DIO-VERSAO-FINAL-Luciana.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2020.

SONORA (MS). Delegacia de Polícia Civil. **Estatísticas municipais de violência contra a mulher e feminicídio, 2020.**

TOLEDO, Gabriela Saves de. **Feminicídio***. Conteúdo Juridico*, Brasilia-DF: 12 jan 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51840/feminicidio>. Acesso em: 12 jan. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. **Cartilha Lei Maria da Penha.** Disponível em: <file:///C:/Users/user/Desktop/Paulo%202019/cartilhaBrasileira%20Lei%20Maria%20da%20Penha.pdf. Acesso em: 13 jan. 2020.

VIEGAS, Anderson. **Em 2019, a cada 9 dias morre uma mulher vítima de feminicídio em Mato Grosso do Sul.** G1 MS, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2019/06/19/em-2019-a-cada-9-dias-morre-uma-mulher-vitima-de-feminicidio-em-mato-grosso-do-sul.ghtml>. Acesso em: 12 jan. 2020.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil.** 1ª edição. Brasília-DF: Flasco Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 19 de mar. 2019.

CAPÍTULO 14

A PROTEÇÃO SOCIAL DAS MULHERES CONTRA VIOLÊNCIA DOMESTICA E A PERSPECTIVA DE DIREITOS: UMA REFLEXÃO DESDE AMERICA LATINA AO TOCANTINS

Data de aceite: 04/01/2021

Eliseu Riscaroli
Universidade Federal do Tocantins
Universidade de Coimbra (FDUC) membro da REGGSILA
Tocantinopolis – TO
http://orcid.org/0000-0002-4863-9132

Este texto foi originalmente apresentado no Seminário Internacional de Direitos Humanos, realizado na UFPB no ano de 2019. Gt 06 – Direitos Humanos, Estado, Violência, Segurança pública e lutas democráticas na América Latina.

RESUMO: O objetivo deste trabalho é refletir sobre a proteção das mulheres, no combate à violência, sobretudo a doméstica; sobre a criaçao de uma legislaçao que estabeleça proteção e direitos, bem como os caminhos percorridos para tal efetivaçao. As leis de cotas na politica; do aborto, de combate à violencia e feminicidio garantem direitos às mulheres na America Latina. No Brasil, à exceção do voto feminino (1942), outras legislações, que conferem direitos e proteção às mulheres, surgem, a partir dos anos 1980, com destaque para a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (Deam's - 1985); Lei Maria da Penha (lei 11.340/2006), objetivando coibir a violência domestica e familiar, por meio de uma legislação mais especifica que imputava ao agressor penas mais duras e à mulher, maior proteção, tais como: Lei das domésticas (lei 150/2015), que regulamenta o trabalho doméstico, e Lei do feminicidio (lei 13.104/2015). No Brasil, todavia, os dados não corroboram com a tese de que, quanto maior a punição menor o índice de violência: após 13 anos da instituição da referida lei, os índices não retrocederam. Se tomada a primeira década deste século, para refletir sobre a taxa de mortes de mulheres por 100 mil habitantes, ver-se-á que, apenas em 2007, os números decresceram levemente. No caso particular do Tocantins, estado que conta com 139 municípios e 14 delegacias especializadas de atendimento à mulher (Deam), a situação parece ser o reflexo do cenário latino e nacional. Perspectivas acerca da equidade de salários e tributação do trabalho de homens e mulheres são ainda desafios postos e podem ser um instrumento de redistribuição e reconhecimento dos papéis e ações dos sujeitos nas sociedades.
PALAVRAS-CHAVE: Violência. Mulheres. Tocantins. Direitos Humanos.

THE SOCIAL PROTECTION OF WOMEN AGAINST DOMESTIC VIOLENCE AND THE PERSPECTIVE OF RIGHTS: A REFLECTION FROM LATIN AMERICA TO TOCANTINS

ABSTRACT: The objective of this work is to reflect on the protection of women, in the fight against violence, especially domestic violence; on the creation of legislation that establishes protection and rights, as well as the paths taken to do so. The laws of quotas in politics; combating violence and feminicide guarantee rights to women in Latin America. In Brazil, with the exception of the female vote (1942), other legislation scans

that confer rights and protection for women, aris, from the 1980s, highlighting the creation of specialized Police Stations for Women's Care (Deam's - 1985); Maria da Penha Law (law 11.340/2006), aiming to curb domestic and family violence, through more specific legislation that imputed to the aggressor harsher penalties and to women, greater protection. Domestic Law (law 150/2015), regulates domestic work, and Feminicide Law (law 13.104/2015). In Brazil, however, the data do not corroborate the thesis that the higher the punishment, the lower the indications of violence: after 13 years of the establishment of this law, the indexes did not go backwards. If we take the rirst decade of this century to reflect on the rate of deaths of women per 100,000 inhabitants, we will be see that in 2007 only, the numbers decreased slightly. In the particular case of Tocantins, a state with 139 municipalities and 14 specialized police stations for women (Deam), the situation seems to be a reflection of the Latin and national scenario. Perspectives on the equity of classrooms and taxation of the work of men and women labor are still challenges and can be an instrument for redistribution and recognition of the roles and actions of subjects in societies.
KEYWORDS: Violence. Women. Tocantins. Human Rights.

1 I INTRODUÇÃO

Historicamente a luta das mulheres é tambem a luta de classes. Aos poucos as mulheres foram percebendo que a categoria classe não resolvia determinadas situações especificas. Essa 'descoberta' foi sendo estruturada e organizada pelo movimento de mulheres que culmina no feminismo, as reflexões e proposições do feminismo, sua critica ao capitalismo e as estruturas de dominação podem ser encontradas nas referencias (DEL PRIORI. 2004; PERROT. 2005; RAGO. 1985; SCOTT. 1995; BUTLER. 1990; BRUSCHINI & LOMBARDI. 2000); cuja luta e pauta era denunciar o machismo e a dominação e conquistar direitos sociais, economicos e politicos até então restrito a população masculina adulta. Voto, aborto, equiparaçao salarial, direçao executiva, são topicos na pauta do movimento des mulheres, em diferentes lugares e com graus de profundidade diferentes.

Para a filosofa americana Nancy Fraser, a luta das mulheres precisa ter como base um tripe para de fato se sustentar como luta politica e promover a equidade nas relaçoes. A autora defende que o reconhecimento-representaçao-redistribuiçao devem resiginificar a agenda feminina pelo mundo. Segundo Fraser, pelo *reconhecimento* os interesses de classe são substituidos pela identidades grupais. No caso especifico das cotas raciais, a categoria do reconhecimento estabelece uma nova perspectiva de nalaise. O mesmo acontece com com a representaçao. A participaçoa das mulheres em cargos e ou postos de comando das esferas publicas ou das empresas, fornece uma falsa interpretação: maior numero de mulheres ocupando cargos significa maior representatividade e nao necessariamente representação. Nesse sentido, Kymlicka (1995) concorda com Fraser (2007) e reforça que alguns direitos concedidos às minorias determinam uma precondição para promover a igualdade via *reconhecimento*.

2 I AMERICA LATINA: VIOLENCIA, DIREITOS E LUTAS

Definir violência exige compreender as múltiplas relações da sociedade. Clausewitz definia violência como “continuação da política por outros meios”, e Engels a definia como “acelerador do desenvolvimento econômico” (apud HANNAH. 1970). Mas Saffioti nos oferece uma definição mais complexa de violência:

> violência de gênero é um conceito mais amplo que o de violência contra a mulher, abrange não apenas as mulheres, mas também crianças e adolescentes objetos da violência masculina, que, no Brasil, é constitutiva das relações de gênero. Ela se produz e reproduz nas relações de poder que se entrelaçam as categorias de gênero, classe, raça/etnia e expressa uma forma particular global mediatizada pela ordem patriarcal que dá aos homens o direito de dominar e controlar suas mulheres, podendo para isso usar a violência. (SAFFIOTI. 1995).

Para Wolker, a violência contra a mulher apresenta um padrão que ela denominou de “ciclo da violência” que percorre três estágios: acumulação de tensão, explosão e lua de mel. Com o passar do tempo o ciclo se repete podendo chegar ao assassinato, suicídio ou homicídio. Tal situação exige que o estado assegure às mulheres vítimas de violência, um conjunto de serviços tais como, saúde, policiamento, justiça e acompanhamento psicossocial.

A justiça e outras políticas sociais podem ser entendidas a partir da tríade de Fraser redistribuição/reconhecimento/representação. Assim, reconhecer a condição de violência das mulheres como resultado dos processos de (não) *representação* nas mais variadas instâncias da sociedade – família, igreja, política, direção/governança – requer a instituição da *redistribuição* de direitos, salários, poder nos diferentes espaços da vida social.

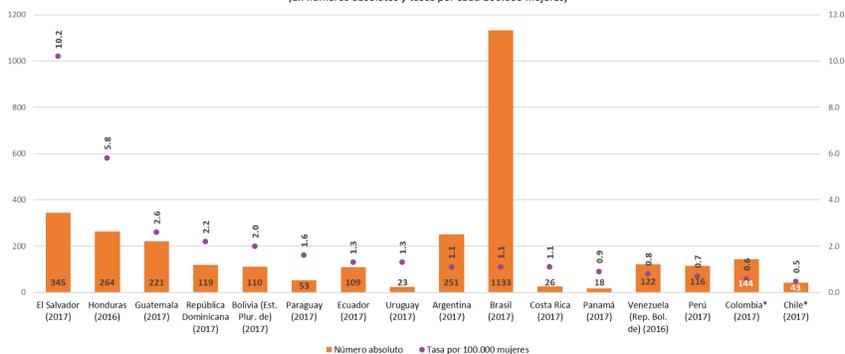
Essa violência se reflete na tabela abaixo produzida pela CEPAL/Observatório da Igualdade de Gênero que visibiliza o feminicido em 16 países da América Latina. El Salvador aparece como o mais violento e o Chile como melhor país no trato ao combate a violência contra a mulher, considerando os números absolutos e taxa por cada 100 mil/ mulheres. O ressurgimento de partidos de extrema direita tem favorecido o afloramento da violência contra mulheres, população LBGT, migrantes, afro descendente, entre outros. A falta de autonomia financeira das mulheres corrobora para a elevação da violência e sua dependência dos maridos/esposas/companheiros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] https://oig.cepal.org/es, sobre la base de fuentes oficiales.
* Chile y Colombia solo informan casos de feminicidio íntimo, es decir, cometido por la pareja o ex pareja.

Gráfico 01 – Feminicidio America Latina

No relatório, produzido pela Organização Pan-Americana de Saúde em colaboração com os Centros para Controle de Doenças dos EUA (CDC), destaca-se que e violência sexual contra as mulheres por parceiro íntimo é generalizada em toda a América Latina e nos países do Caribe, onde os dados da pesquisa foram coletados. Entre 17% e 53% das mulheres entrevistadas relataram ter sofrido violência física ou sexual por um parceiro íntimo. Em sete dos países, mais de uma em cada quatro mulheres relataram violência (El Salvador - 26.3%, Guatemala - 27.3%, Nicarágua - 29.3%, Equador - 32.4%, Peru - 39.5%, Colômbia - 39.7%, Bolívia - 53.3%). No Brasil, este índice figura na casa dos 20%, segundo Instituto Patrícia Galvão. Para combater essa sanha humana, os movimentos, partidos, entidades de classe vão propondo leis para combater, amenizar a violência. Outro aspecto que afeta diretamente as mulheres diz respeito aos cuidados com a saúde sua e do bebe. Nesse sentido foi criado a licença maternidade como estratégia de oferecer às mães um tempo dedicado ao cuidado do filho recém-nascido. Embora a licença seja um fator importante na organização familiar e reconhecida como política pública para dar segurança a mãe e filho, segundo o site da ONUnews há 119 países que não oferecem nenhum subsidio para licença maternidade. Já a licença paternidade é concedida em 78 países. O quadro a seguir apresenta um esboço de como as sociedades tratam da questão da violência e proteção das mães e futuros cidadãos.

Tipificação da legislação	Numero de paises (sim)	Numero de paises (não)
Lei contra violencia domestica*	125	65
Lei para punir estupro*	117	57
Lei que garante aborto por questões economicas e sociais*	67	125
Cotas na politica**[1]	15	05
Feminicidio**[2]	16	04
Licença maternidade**[3]	15	05
Casamento homoafetivo**[4]	08	12
Adoçao homoafetiva **	05	15

** compilação feita pelo autor para países da America Latina.

Quadro 01 – Legislação pró mulheres/equidade de gênero.

Fonte: * Araujo. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos. 2016.

Destarte que a violencia é tambem fruto das condições salariais e renda das familias e poulações. Desse modo, países nordicos tem apresentado melhor equidade quando o quesito de comparaçao na igualdade de genero é o salario/renda – Noruega, Islandia, Finlandia, Suécia e irlanda encabeçam a lista. Mas chama atençao um pais africano cuja diferença é de 1,75%, é o caso de Ruanda. Na outra extremidade estao Iemen, Paquistão, Irã, Jordania e Marrocos com as maiores disparidades, chegando a 82% (World Economic Forum. 2015). O *reconhecimento* de uma desigualdade material em desfavor das mulheres, exige a *redistribuição* da justiça/renda e por conseguinte maior *representaçao* das mulheres nas instancias responsaveis pela criação/atribuição de direitos agora reconhecidos como politica publica.

Por outro lado, o Art. 2.1 do PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Economicos, Sociais e Culturais - exige que os estados mobilizem o maximo de recursos disponiveis para a efetivaçao progressiva dos direitos humanos. Constou nos Objetivos do Milenio o item 3, que apontava para uma especificidade: igualdade entre os sexos e valorizaçao da mulher. Falhamos, apesar dos esforços, segundo o infografico produzido por Araujo, nos paises do Norte só 1,4% das mulheres economicamente ativas recebem pelo trabalho domestico, ao passo que no Oriente Medio e America Latina/Caribe o indice chega a 31,8% e 26,6% respectivamente. Ou seja, paises desenvolvidos e ricos não pagam o trabalho doméstico. Mais recentemente, no estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentavel o objetivo 5 reconfigura o objetivo 3 do OM, que remete à igualdade de genero, e a meta

1 Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela preveem cotas.

2 São exceções os países Cuba, Haiti, Paraguai e Uruguai.

3 A Legislação beneficia mulheres com 156 dias de licença e 100% do salário (Chile e Cuba) a 56 dias como no caso de Porto Rico. Não há legislação sobre a questão na Bolívia, Guatemala, Haiti, Panamá, República Dominicana e Venezuela.

4 Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana Francesa, Uruguai e Venezuela.

porposta para que tal seja alcançado será 2030.

Quando o nosso olhar foca na presença de mulheres no executivo a disparidade se repete. Matéria da Agencia Brasil aponta que os dez países com melhor indice de lideranças femininas no executivo são: Nova Zelandia, Chile, Reino Unido, Suiça, Islandia, Noruega, Peru, Alemanha, Ilhas Marshal e Myamar. O levantamento considera o ranking do Forum Economico Mundial (2017) que tras um painel da situaçao de igualdade de genero e de salario. Em 2018 ja fomos para o 95º, pior resultado desde 2011.

	Mundo	America Latina	Africa
Ranking de igualdade de genero	1º Islandia		
	2º Noruega		
	3º Finlandia		
	4º		**Ruanda**
	5º Suécia		
	6º	**Nicaragua**	
	7º Eslovenia	Bolivia (17º), Barbados (23º), Cuba (25º), Bahamas (27º), Argentina (34º), Colombia (36º) Equador (42º).	
	8º Irlanda		
	9º Nova Zelandia		
	10º Filipinas		
	90º	**Brasil**	
Media salarial em 2017	Homem		Mulher
	US$ 21mil		US$ 12mil

Quadro 02 – igauldade de genero e salario - 2017

Fonte: Forum Economico Mundial. 2017.

3 I BRASIL: LEGISLAÇÃO AVANÇADA PARA UM COMPORTAMENTO MEDIEVAL - RETRATOS E PERSPECTIVAS

No cenario brasileiro a questão de genero é reflexo de um olhar mais distante ou para longe do terreiro, da quinta como se diz no Maranhão. Embora as mulheres tenham alcançado maiores anos de escolaridae e grau de formação, este fator não se manifesta na igualdade de salario nem mesmo na composiçao dos posto de gerencia e de *representação* nas instancias, como veremos mais adiante. Um parlamento dominado por homens “a dominação masculina encontra, assim, reunidas todas as condições de seu pelno exercicio” (BOURDIEU. 2011).

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica de 2018 sobre o trabalho doméstico, revelam que a atividade regulamentada em 2015 (Lei 150/2015) mostra que o percentual de familias assumindo esse trabalho aumentou de 81% para 84%. A informalidade das domésticas atingiu mais de 70% na serie desde 2012, sao cerca de 330

mil segundo dados do IBGE, sem registro. Para Barreira, da Fundaçao Getulio Vargas, a partir de 2016 a informalidade aumentou, possivelmente por conta da crise economica do país. Ainda segundo a pesquisa, o ganho médio das empregadas informais é R$ 730,00, 60% do salario das que tem registro. Tal fato reforça o dado do banco mundial, não apenas entre genero mas dentro do proprio, ja que o registro da trabalhadora elevaria seu ganho salarial.

Por sua vez, Programa Mulheres Inpiradoras (PMI – 2018) que serviu de base para o estudo acerca da violencia contra a mulher, e que no caso brasileiro analisou dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (IBGE) e da Fundação Sistema Estadual de Analise de Dados (SEAD) mostra que no ano de 2017/8 ocupavamos o 115º lugar no ranking, um dos piores em termos de mulheres ocupando cargos de chefia.

No parlamento brasileiro a bancada feminina tem 15% (77 deputadas) e 14,8% (12 senadoras). Mas a discrepancia se apresenta em todas as esferas de representação de poder, seja as que são resultado do processo democrativo – voto – seja aqueles postos fruto da prerrogativa do gestor ou mesmo de uma categoria representativa a exemplo da CAPES e Cnpq. No sistema judiciario, espaço de distribuição da justiça, ha que se repensar uma redistribuição do poder.

No espaço publico, espaço de *representação*, nas esferas de decisão/poder, a presença feminina tem crescido, todavia, estamos longe da média da maioria dos países. A convenção sobre o direito politico das mulheres precisa ser melhor efetivada, ja que os partidos usam as mulheres apenas para cumprir a cota de candidaturas, sem o empenho fatico nas campanhas, na distribuição de cadeiras e na internalização da equidade de genero. Nas esferas que compoem o estado brasileiro, as nuances sao bastente claras acerca da presença delas conforme mostra o quadro.

Esfera	Total		Mulheres		%	
Executivo federal e ministerios	30		02		6,6	
Legislativo (camara – senado)	530	81	77	14	14,5	14,8
Executivo municipal*	5.570		662		11,9	
Juduciario	11		02		18	
Ministerio Publico (CSMPF)	11		03		27,2	
Tribunal Suprior Eleitoral	07		01		14	
Superior Tribunal de Justiça	33		06		18	
Cnpq - Capes	18	19	02	04	11	21

*Inovasocial. 2018.

Quadro 04 – representação de genero – instancias de poder

Fonte: site oficial de cada orgão. Compilaçao do autor. 2019.

Por sua vez, o *reconhecimento* de que a violência doméstica fere a dignidade da pessoa, foi um passo importante para o estabelecimento de leis que coibem tal pratica. É bem verdade que a lei Maria da Penha é fruto da puniçao do Brasil na corte interamericana em virtude da não puniçao do agressor que cometia crime no espaço privado contra a mulher. Nesse sentido, violência, segundo o texto da Lei Maria da Penha, art. 5 (Lei N. 11.340/2006) reza:

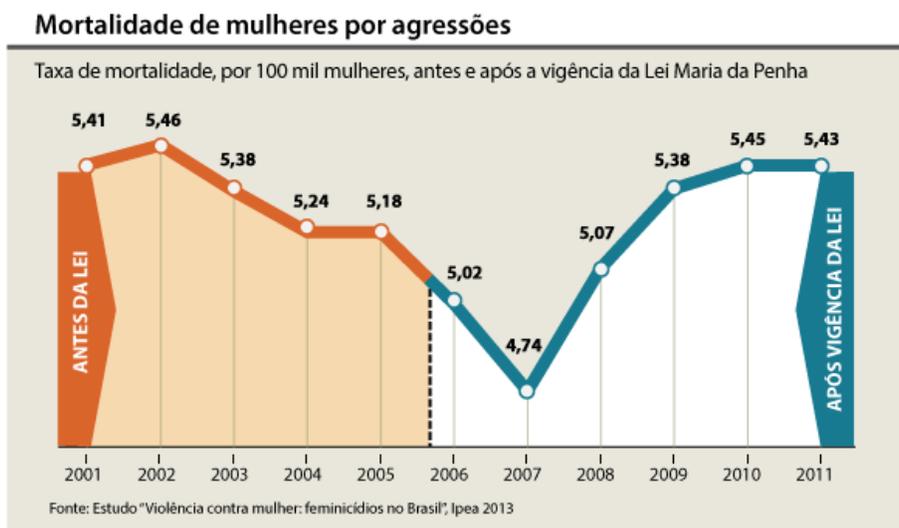
> Violência doméstica e familiar contra a mulher é qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, praticada no âmbito da unidade doméstica, da família ou qualquer relação intima de afeto na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independente de coabitação (Brasil. 2006.)

Ja quando se observa o numero de mortes por intervenção legal, os estados em que a policia mais mata sao Rio de Janeiro, Sao Paulo, Bahia e Parana, segundo Atlas da Violencia de 2018 elaborado pelo Instituto de Pesquisa Economica e Aplicada (IPEA). Ha que se ressaltar o alto grau de subnotificaçao segundo os pesquisadores do Instituto.

Um levantamento do IPEA de 2013 sobre a eficacia da lei Maria da Penha na sociedade mostra que apesar da legislação, o indice sofreu pouca alteraçao no cotidiano das mulheres, como podemos observar:

Mortalidade de mulheres por agressões

Taxa de mortalidade, por 100 mil mulheres, antes e após a vigência da Lei Maria da Penha

Fonte: Estudo "Violência contra mulher: feminicídios no Brasil", Ipea 2013

Quadro 05 – mortalidade de mulheres por agressão

O estudo mostra um leve descrescimo em 2007, ano seguinte a promulgação da lei, voltando aos patamares anteriores nos anos seguintes e permanencendo inabalado.

Um recurso importante no combate a violencia contra a mulher tem sido o Ligue 180. Tecnologia utilizada em mais 17 países[5] além do Brasil como forma de visibilizar a violencia domestica contra a mulher. Segundo dados do Senado no ‘Panorama da Violencia contra as Mulheres no Brasil’, a posiçao dos estados varia conforme o item em destaque, que pode ser observado no quadro que elaboramos.

Descriçao	1º	2º	3º	4º	5º
Agravos de violencia	TO	MS	AC	PR	MG
Relatos de violencia	DF	MG	RJ	PI	ES
Homicidio de mulheres	RR	MT	GO	ES	RO
Inqueritos novos sobre violencia domestica	RS	AC	RJ	DF	MS
Execuçao penal de violencia domestica	SC	AP	RO	MS	RR

Quadro 06 – Violencia contra mulher – indicadores nacionais /estaduais. 2016.

Fonte: Senado Federal. Panorama da violencia contra mulher. 2016.

Os menos avisados pernguntariam o que leva uma mulher a permanecer nuna relação cujo parceiro é violencto. Muitos motivos. A dominação masculina, para parafrasear Bourdieu, se manifesta de diferentes formas. Dependencia emocional, valorização da familia, idealização do casamento, medo e desamparo de enfrentar a vida sozinha.,as há tambem a violencia simbolica em que o parceiro/marido faz questão de lembrar a mulher de ela nao vai dar conta de sobreviver sem ele. Segundo Bourdieu (2011. Pg. 49) “o efeito da dominação simbolica se exerce nao na logica pura das consciencias cognoscentes, mas atraves de esquemas de percepção, de avaliação e de ação que são constitutivos do *habitus*”.

4 I TOCANTINS: OS NUMEROS DA VIOLÊNCIA

Seguindo as estatísticas latina e brasileira, a violência ‘corre solta’ tambem no Tocantins. O Estado conta com apenas 13 delegacias da mulher, num total de 139 municipios. Invariavelmente elas atendem mulheres, idosos e crianças, como é o caso de Tocantinopolis.

Debert (2008) alertava que:

> As delegacias da mulher correm o risco de serem transformadas em delegacias da familia e, nesses termos, restabelecer as heirarquias a partir das quais as mulheres eram tratadas quando a defesa da familia dava a tonica central das decisões tomadas pelos agentes do sistema de justiça. As delegacias atuavam segundo tipificações penais e, como sabemos, violência contra mulher (familiar, doméstica ou de gênero) não constituía figura jurídica, definida pela lei criminal. O que era descrito como tipo penal, implicando uma

5 Argentina, Bélgica, Espanha, EUA, França, Guiana Francesa, Guiana Inglesa, Holanda, Inglaterra, Itália, Luxemburgo, Noruega, Paraguai, Portugal, Suíça, Uruguai e Venezuela.

> classificação, dependia, sobretudo, da interpretação que a agente (e, no caso concreto, a delegada ou a escrivã) tinha da queixa enunciada pela vítima. A maior parte dos estudos etnográficos, realizados nos anos de 1980 e 1990, sobre os atendimentos nessas delegacias revela que em função da ausência de uma abordagem sobre a complexidade da dinâmica em que ocorrem os conflitos interpessoais nos quais as vítimas são mulheres, a classificação dos casos tornava-se aleatória ou por demais imiscuída nos repertórios ou representações pessoais das agentes (2008. P. 168.)

Ha delegadas que justificam tal procedimento defendendo a ação do estado em vez de nao haver nenhum espaço denominado como Deam. E novamente Bourdieu vem nos auxiliar:

> É na pequena burguesia, que devido à sua posição no espaço social está particularmente exposta a todos os efeitos da ansiedade em relação ao olhar social, que as mulheres atingem a forma extrema de alienação simbolica, afinal, delas se espera que sejam 'femininas', isto é, sorridentes, simpaticas, atenciosas, discretas e contidas [...] a dominação masculina, que constitui as mulheres como objetos simbolicos, cujo ser é um ser-percebido, tem por efeito coloca-las em permanente estado de insegurança corporal, ou melhor, de dependencia simbolica, elas existem primeiro pelo, e para, o olhar do outro (BOURDIEU. 2011. Pg. 82/3).

A questão da violencia sem especificar grupo ou tipo, de acordo com o Atlas da Violencia de 2017, no Tocantins a taxa de homicídio cresceu 128% e o numero de homicidios cresceu 164% (Ipea. 2018). Dos 139 municipios do estado, somente 14 tem delegacia da mulher instalada. Em seis delas o titular é uma mulher, nas outras oito são homens. Novamente a representação entra em cena, um espaço de (re)distribuição da justiça – é a partir do inquerito do/a delegado/a que a justiça pode ou não ser repartida. Todavia, num pais cristão, machista, a simples presença de um homem na delegacia que recebe mulheres pra denunciar seus agresores, já (re)estabelece, reforça um padrão de cultura do homem. Quando selecionamos certos tipos de violações, estas apresentam nuances de estabilidade para digressão no ultimo trimestre comparativo de 2018/19, conforme mostra o quadro.

Tipo de crime/ano	2018	2019
Feminicido	3	1
estupro	40	35
Estupro de vulnerável	105	95
Violencia doméstica	117*	158*
Homicidio de mulheres**	21 (2005)	48 (2015)

*Dados referentes a cidade de Palmas.

** SIM 2005 e 2015.

Quadro 07 – indices de violencia – Tocantins – 1 trimestre

Fonte: Secretaria de Segurança Publica - TO. 2019.

Pelos dados da SSP o numero de hmicidios de mulheres cresceu 228% nos dez anos tomados como base. Tomando o municipio de Palmas cujos dados estao mais acessiveis, de 2018/19 os casos de violencia domestica cresceram 135%, isso nos dá uma visao geral da (in)visibilidade acerca da violencia domestica. Agentes sem formaçao na questão de genero, falta de infra estrutura, falta de espaços proprio para as DEAM's, falta de delegado, etc.

Se a violencia fisica desferida contra as mulheres nao se abalou com a Lei Maria da Penha, a lei do Feminicidio pode resultar, talvez, numa mudança de comportamento. Todavia temos observado um crescente aumento de violencia simbolica, sobretudo apos a posse do presidente em janeiro de 2019. O caso mais estarrecedor foi a audiencia da vitima de estupro Mariana Ferrer, ressalvado nao ter lido o processo, o fato ganhou publicidade nas redes socias e provocando protestos da bancada feminina no congresso, de manifestaçao da OAB, STF e outros orgãos.

Se tomarmar uma DEAM especifica – Tocantinopolis – veremos que o fluxo de BO e inqueritos é siginificativamente baixo no segundo, elemento que gera denuncia no juizo contra o agressor.

Tipificação/ ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
B.O	124	155	130	38	38	222	178	201	103	92	167
Inquéritos	18	84	46	0	0	181	81	140	56	52	58
% de BO transformados em Inquéritos	14,5%	54,1%	35,3%	------	------	81,5%	45,5%	69,6%	54,6%	54,1%	34,7%
Total na década	BO= 1.448				INQUERITOS= 716				=> **49,4%**		

Quadro 08 – Dados da deam Tocantinopolis

Fonte: Deam Tocantinopolis – compilação Riscaroli. 2017.

5 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos dias atuais a violencia tem ganhado um aliado real que exerce poder simbolico extraordinario. Quando o presidente gesticula como se estivesse atirando, quando o governador do Rio de Janeiro comemora a execução do sequestrador, tais fatos corroboram para a (re)afirmação de uma violencia que autoriza o homem a exercer um poder nada simbolico, mas tambem ele de forma reforçada.

Como a Lei Maria da Penha viza(va) coibir a agressão vislumbrando tambem uma reeducação do agressor tal perspectiva ao nosso ver, acabou por corroborar a pouca eficacia da lei, o agressor, na grande maioria dos casos, sofre apenas um constrangimento

social. Medidas protetivas obsoletas, falta da ‘casa da mulher brasileira’, agentes publicos mal formados, coleta de dados nos formularios das Deam’s são alguns dos elementos que reforçam a permanencia da violencia.

Some se a isso tudo uma cruzada contra aspectos educativos do Plano Nacional/Estadual/municipal de Educação que em muitos casos solaparam os temas genero e sexualidade dos componentes curriculares. O plano por si só nao resolve as questões afetas a gravidez na adolescencia, drogas, violencia,, etc, mas com certeza seria uma elemento a mais no processo de formaçao de homens e mulheres mais solidarios, mais justos, menos violentos.

O combate a violencia contra a mulher ou qualquer outra deve considerar aspectos como misoginia, androcentrismo, lesbofobia, racismo. O mundo atual nao permite uma unica ordem normativa, seja do ponto de vista economico, social, sexual, artistico teologico. Infelizmente o esforço para essa multiplicidade ainda é pequeno. Maes de santo são mais estigmatizadas do que mulheres em geral, pelo simples fato de professarem uma fé diferente da minha, da sua.

Pensar a redistribuição da justiça, da renda pode ser uma forma de normatividade um pouco fora do padrão atual, mas necessario. E nem vai essa redistribuiçao que promoverá a derrocada do capitalismo. Assim como o reconhecimento de que a violencia exige ações do poder publico para frear a onda de assassinatos de mulheres. Mas tambem é preciso dar mais atenção à representatividade: mesmo sendo 51% da população, as mulheres continuam votando no candidato masculino, geralmente branco, cristão, rico. Ha que se construir uma perspectiva diferente, uma nova normatividade politica que tenha na equidade seu principal fundamento. Nem o capitalismo nem a lei estão sob o fio da espada, como diz Fraser, “quero tornar o capitalismo um objeto de critica. O que eu chamo de redistribuiçao e reconhecimento poderia ser chamado de economia politica e cultura”.

Como diz Baptista, a violencia pode ser denunciada no conceito do ‘amolador de faca’:

> A fio da faca que esquarteja, ou o tiro certeiro nos olhos, possui aliados, agentes sem rostos que prepara o solo para estes sinistros atos. Sem cara ou personalidade, podem ser encontrados em discursos, textos, falas, moddos de viver, modos de pensar que circulam entre familias, jornalistas prefeitos, artistas, padres, psicanalistas, etc. Destituidos de aparente crueldade, tais aliados amolam a faca e enfraquecem a vitima, reduzindo-a a pobre coitado, cumplice do ato, carente de cuidado, fraco e estranho a nós, estranho a uma condiçao humana pelnamente viva. Os amoladores de faca, à semelhança dos cortadores de membros, fragmentam a violencia na cotidianidade, remetendo-a a particularidades, a casos individuais. Estranhamento e individualidades são alguns dos produtos desses agentes. Onde estarão os amoladores de facas? Ja que invisiveis no dia a dia, a presença desses aliados é dificil de detectar. A ação desse discurso é microscopico, complacente e cuidadosa.nao seguem as regras dos torturadores, que reprimem e usam a dor. Avidos por criarem perguntas e responde-laspor criar problemas e

soluciona-los, defendem um humanismo que preencha o vazio de um homem fraco e sem força, um homem angustiado e perplexo, necessitado de tutela (BAPTISTA. 1999. P.46)

REFERÊNCIAS

Araujo, Natalia. **Infograficos: desigualdades em numeros**. Revista Internacional de Direitos Humanos 24. V. 13 N. 24. 2016.

Araujo, Maria de F. & **Mattioli**, Olga C. **Genero e Violencia**. Arte & Ciencia. Sao Paulo. 2004.

Arendt, Hannah. **Sobre a violencia**. Trad: Guilhemo Solana. 2015.

Baptista, Luis R. **A atriz, o padre e o psicanalista – os amoladores de faca**. Educr em Revista. Curitiba. 2011.

Bourdieu, Pierre. **A dominação masculina**. Trad: Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro. Bertrand. 2011.

Campello, Tereza. **Gentili**, Pablo. **Rodrigues**, Monica. **Hoewell**, Gabriel Rizzo. **Faces da desigualdade no brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**. Revista Saude Debate. Rio de janeiro. V 42. 2018.

Cerqueira, Daniel. **Bueno**, Samira. **Lima**, Renato Sergio et al. **Atlas da violencia 2017**. Rio de Janeiro. IPEA/Forum Brasileiro de Segurança Publica. 2017.

Capraro, Chiara. **Direitos das Mulheres e Justiça Fiscal**. Revista Internacional de Direitos Humanos 24. V. 13 N. 24. 2016.

Debert, Guita G. & **Gregori**, Maria F. **Violencia e genero: novas porpostas, velhos dilemas**. RBCS Vol. 23 nº. 66 fevereiro. 2008.

Debert, Guita G**. As Delegacias de Defesa da Mulher: judicialização das relações sociais ou politizaç**ão da justiça? S/D.

Georges, Rafael. **A distancia que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. Oxfam. Sao Paulo. 2017.

Martelotte, Lucia. **25 anos de aplicação de leis de cotas na America Latina**. Revista Internacional de Direitos Humanos 24. V. 13 N. 24. 2016.

Meireles, Debora. **Freguglia**, Ricardo. **Corseuil**, Carlos H. **Discriminaçao por genero e poder de mercado como determinantes do emprego relativo de mulheres**. Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro. 2019.

Mota Jr, J. F. **Violencia domestica e a Lei Maria da Penha: quem é a vitima**? IN: Direitos Humanos, Democracia e Justiça: percepções literarias, juridicas e filosoficas sobre a diferença. CRV. Curitiba. 2013.

Tocantins. Secretaria de Segurança Publica. **Balanço da Segurança – estatisticas criminais**. 1 trimestre 2018-19. Palmas. 2019.

Riscaroli E. & **Camargo**, Flavio P. **Direitos Humanos, Democracia e Justiça: percepções literarias, juridicas e filosoficas sobre a diferença**. CRV. Curitiba. 2013.

Saffioti, Heleieth. Papéis sociais atribuídos às diferentes categorias de sexo. In: Heleieth Saffioti. O poder do macho. São Paulo: Moderna, 1987. p. 8-20.

Saffioti, Heleieth. I. B.; ALMEIDA, Suely S. **Violência de gênero - poder e impotência**. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Revinter Ltda, 1995.

Senado Federal. **Panorama da violencia contra as mulheres no Brasil**. Brasilia. Observatorio da Mulher contra a Violencia. 2016.

Sina, Amalia. **Mulher e Trabalho – o desafio de conciliar diferentes papeis na sociedade**. Saraiva. Sao Paulo. 2005.

Sites consultados

https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/brasil-cai-para-95o-em-lista-de-desigualdade-de-genero-do-forum-economico-mundial.shtml acesso em 02 set 2019.

http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/589892-cuba-feminicidios-os-crimes-que-o-socialismo-esconde acesso em 29 ago 2019.

http://inovasocial.com.br/empoderamento/perfil-prefeitas-brasil-2017-2020/ acesso em 03 set 2019.

CAPÍTULO 15

O QUE PENSAM OS JOVENS ESTUDANTES SOBRE A TEMÁTICA “DIREITOS HUMANOS”

Data de aceite: 04/01/2021

Márcia Elisa Teté Ramos
Universidade Estadual de Maringá
Maringá – Paraná
http://lattes.cnpq.br/8930281888608344

RESUMO: A temática dos “Direitos Humanos” vem gerando muitas polêmicas na História Pública. Por isso nosso interesse em estudar o que pensam jovens estudantes do Ensino Médio (faixa etária de 14 a 18 anos) de uma escola pública da cidade de Londrina, Paraná. Para apreender o que entendem estes estudantes sobre Direitos Humanos, utilizamos a técnica do Grupo Focal que permite a interação, os dissensos e os consensos acerca do tema, subdividindo uma amostragem de 51 alunos em cinco grupos. Aplicamos um roteiro de debates em torno de um vídeo como dispositivo de evocação de pesquisa. Após assistirem um vídeo de dois minutos em que presidiários denunciavam a superlotação da cela em que estavam, os alunos foram solicitados a responder sobre suas impressões em articulação com o tema Direitos Humanos. Os resultados apontam que apenas cinco estudantes apresentavam uma visão mais próxima da História como ciência. Por isso mesmo buscou-se estabelecer algumas premissas e metodologias para a construção do conhecimento histórico (literacia histórica), no sentido de fornecer aos estudantes as condições necessárias para que pensem historicamente.
PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos; Literacia Histórica; História-Ciência.

WHAT YOUNG STUDENTS THINK ABOUT THE THEME “HUMAN RIGHTS”

ABSTRACT: The theme “Human Rights” has generated many controversies in Public History. Hence our interest in studying what young high school students (14 to 18 years old) think of a public school in the city of Londrina, Paraná. To apprehend what these students understand about Human Rights, we used the technique of the Focus Group that allows interaction, disagreement, and consensus on the topic, subdividing a sample of 51 students into five groups. We applied a debate script around a video as a device to evoke research. After watching a two-minute video in which prisoners denounced the overcrowding of the cell in which they found themselves, the students were invited to respond to their impressions in conjunction with the Human Rights theme. For this reason, we sought to establish some premises and methodologies for the construction of historical knowledge (historical literacy), to provide students with the necessary conditions for them to think historically.
KEYWORDS: Human rights; Historical Literacy; History-Science.

1 I INTRODUÇÃO

As questões políticas vêm sendo discutidas de forma acirrada em todas as partes do mundo e dimensões socais. No Brasil, em agosto 2016 foi aprovado o impedimento do mandato da Presidente Dilma Rousseff e

intensifica-se no país o projeto de Estado Mínimo que implica em um conjunto de reformas, da Educação, da Previdência Social e dos Direitos Trabalhistas. Nas eleições para presidente em 2018, os embates se tornam ainda mais acirrados, tendo o Presidente então eleito, defendido em sua campanha o armamento da população e a ideia de que "bandido bom é bandido morto". Em confronto com o Estado de Bem Estar Social, as políticas públicas para segurança (que no caso está relacionado com este discurso político), educação, saúde e habitação passam a ser vistas como desobrigadas do poder público. Por isso mesmo, torna-se urgente discutir os Direitos Humanos – aquele posto em 1948, ou seja, 72 anos atrás –, não importando os posicionamentos polarizados entre esquerda e direita, mas a proteção da dignidade humana.

Enfatizo que há um distanciamento enorme entre os dispositivos legais e a materialização dos Direitos Humanos (DH) e na escola, podemos perceber que houve um recrudescimento em determinadas discussões voltadas para o respeito à diversidade correspondente à gênero, classe, religião, etnia, geração etc.

A partir de resultados de um Estudo de Caso que neste texto relato, apresento determinadas representações sociais sobre DH vem circulando na sociedade brasileira. A hipótese é de alguns argumentos problemáticos passaram a integrar o senso comum nesta "onda neoliberal" que as vezes se justapõe à "onda neoconservadora" e retoma práticas e representações do período da Ditadura Militar brasileira (1964-1985).

Assim, iniciamos considerando brevemente nossa metodologia de pesquisa, bem como as categorias criadas por meio das respostas dos estudantes. Posteriormente, suscitamos algumas questões em torno do ensino e aprendizagem sobre os Direitos Humanos, especificamente sobre o ensino de história como possibilidade de superar concepções problemáticas.

2 I OS ESTUDANTES FALAM SOBRE O QUE ENTENDEM POR DIREITOS HUMANOS

Nossa pesquisa foi realizada em fevereiro de 2018 com 51 jovens estudantes do Ensino Médio na faixa etária de 14 a 18 anos em uma escola pública da cidade de Londrina, Estado do Paraná. Contudo, uma pesquisa deste tipo, exige ações didático-pedagógicas que possam dar conta daquelas ideias que se apresentaram problemáticas, e, por isso, a pesquisa teve desdobramentos até dezembro de 2019. Em 2020, reiniciamos a pesquisa sob outros direcionamentos, mas sempre tendo em vista a questão dos DH.

Para apreender o que pensavam estes estudantes sobre DH utilizamos a técnica do Grupo Focal que permite dissensos e consensos acerca de determinado tema na interação/diálogo. Subdividimos os 51 alunos em cinco grupos, fomentando uma discussão que pretendia revelar experiências, sentimentos, atitudes, percepções, preferências, cujo tema central era os DH. Nesta técnica, os grupos são formados com participantes que apresentam características em comum e são incentivados pelo moderador-pesquisador a

conversarem entre si, trocando experiências, ideias, sentimentos, valores, dificuldades. O papel do moderador-entrevistador é de elaborar um roteiro de discussão, elucidar ao grupo o propósito da pesquisa, identificar como utilizará as informações, promover a participação de todos sem interferir, evitar a dispersão dos objetivos da discussão, a monopolização de alguns participantes sobre outros e registrar a discussão fenômeno (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Esta pesquisa segue rigorosamente a Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 466/2012 (Ética na Pesquisa com Seres Humanos), visto que os sujeitos eram menores de idade. Houve consentimento livre e esclarecido, ou seja, anuência do participante da pesquisa, da escola e dos responsáveis legais dos alunos. Foi pormenorizada a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta poderia acarretar. Como benefício, apontamos a otimização das atividades didático-pedagógicas no ensino e aprendizagem histórica segundo parâmetros baseados no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), que propõe uma leitura atualizada dos DH: "inspiradas em valores humanistas e embasadas nos princípios da liberdade, da igualdade, da equidade e da diversidade, afirmando sua universalidade, indivisibilidade e interdependência" (BRASIL, PNEDH, 2003, p. 23). Sobre potenciais riscos e incômodos provindos da pesquisa, esclarecemos aos alunos que a participação era facultativa, daí que em um universo de 86 alunos, 51 alunos optaram em participar. Também esclarecemos que os nomes dos alunos, bem como o nome da escola seria preservado no anonimato.

Utilizamos nos Grupos Focais um vídeo de dois minutos, gravado em celular em 17 de janeiro de 2018, bastante visualizado e comentado nas redes sociais, em que detentos da cadeia de uma cidade vizinha denunciavam a superlotação. Adequada para apenas 35 presos, a referida cadeia contava com 180. Destacando que o termo "cadeia" no Brasil se refere ao espaço destinado ao recolhimento de presos provisórios, ou seja, ainda não julgados, diferente da penitenciária, regime fechado que comporta pessoas já condenadas à pena de reclusão. No Brasil temos uma estatística preocupante quanto a isso: em pesquisa realizada pelo Sistema Integrado de Informações Penitenciárias, veiculada em 08 de dezembro de 2017, descobriu-se que 40% dos presos não foram condenados: "Quatro em cada dez das 726 mil pessoas presas no Brasil não foram condenadas pelo Judiciário. Esses 292 mil homens e mulheres são os presos provisórios, que foram encarcerados no sistema prisional, mas ainda aguardam julgamento" (RAMOS; LIMA, 2017, p.1).

O vídeo foi um *dispositivo de evocação*, uma estratégia para direcionar uma forma de conhecimento situacional, ou seja, ao aluno "...pede-se que pense em determinado recorte da realidade que se apresenta e que procure uma posição ou ponto de vista em relação a ela" (EDWARDS, 1997, p. 24). A partir do vídeo perguntamos quais as impressões que os alunos tinham ao assisti-lo e quais associações poderíamos realizar com a temática dos DH.

Dos 51 alunos, apenas cinco destoaram nas regularidades enunciativas, isto

é, praticamente 10% dos alunos se diferenciaram em seus argumentos sobre DH. Das respostas, pudemos compor alguns discursos-síntese, em que se reúnem “conteúdos e argumentos que conformam opiniões semelhantes” (LEFEBRE; LEFEBRE, 2012, p. 17). Assim, categorizamos da seguinte forma:

1) Crítica à atitude de os presos denunciarem a superlotação da cadeia (46 alunos): *Meritocracia*: Os presos se encontrariam na prisão pelo motivo de não terem se esforçado para melhorar na vida e por isso merecem estar onde estão. Não gostam de trabalhar para obterem o que querem e preferem o jeito mais fácil, ou seja, roubando; *Moralismo*: Seriam “bandidos”, a escória da sociedade e por isso não podem exigir nada. São maus, sem caráter. Os DH defenderiam os maus, os sem-merecimento, os bandidos; *Naturalização*: Os presidiários seriam “bandidos” por natureza, pois algumas pessoas já nascem com má índole; *Generalização*: Os presos são “bandidos” e são todos maus, sem caráter; *Personificação*: Os DH aparecem como uma espécie de entidade que age, pensa, vive e não como leis que protegem os direitos dos cidadãos; *Partidarismo*: Quem defende bandidos ou denuncia a situação precária dos presos é “de esquerda”. Os DH seriam “de esquerda”, ou do Partido dos Trabalhadores.

2) Concordância com a atitude dos presos denunciarem a superlotação da cadeia (5 alunos): *Contextualização:* Os DH foram necessários após a Segunda Guerra Mundial, do Holocausto, para impedir os desmandes do Estado autoritário. Os DH foram criados antes, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 e/ou com a Revolução Francesa de 1789. A Constituição de 1988 é aquela que trouxe de fato os DH para o Brasil; *Democrática*: as leis dos DH deveriam servir ao povo, à justiça social; *Crítica*: Ninguém sabe por que estas pessoas [do vídeo] foram presas, qual a sua história; Histórica/informações - metade dos presidiários não foi julgada ainda [na verdade 40%]; *Humanismo*: Os presos são seres humanos e como tal devem ser respeitados. Temos que reconhecer que os presos nem podem dormir deitados na cela, já que são empilhados e isto é desumano. Os DH servem ao propósito de impedir desmandos, injustiças, desumanidade; *Religiosa/moral*: Jesus fala para amar o próximo, seja ele qual for, pois não é “do bem” quem deixa acontecer a superlotação das celas; *Legalista*: Os DH são leis que servem para “colocar ordem”, reduzir a violência por parte do Estado e *Exemplar*: servem para impedir que se reproduza o passado, o Holocausto, a Ditadura Brasileira.

É importante enfatizarmos que estas categorias apareciam de forma entrecruzada, ou seja, o mesmo aluno poderia apresentar mais de uma categoria em sua narrativa. O que não mudava era a dualidade entre ser contra ou a favor da denúncia dos presos no vídeo e/ou dos DH. Mesmo as categorias são interdependentes, por exemplo, estereótipo e generalização, assim como moral e religiosa.

Pode-se concluir que as respostas mais elaboradas (de apenas cinco alunos) advinham de uma visão mais voltada para o conhecimento histórico. As polêmicas políticas que hoje se apresentam, bem como a crise econômica que se instaurou trazendo desemprego

e endividamento da maioria do povo brasileiro, passou a circular na História Pública algumas representações nostálgicas sobre a volta da Ditatura Militar ou a necessidade de Intervenção Militar para resolução destes problemas. Corre a noção de que "no tempo da Ditadura Militar" era melhor, pois não haveria desemprego, crise, corrupção, inflação, violência, haveria ordem etc. São ideias que desqualificam o Estado de Direito estabelecido no processo de redemocratização brasileira que vinha ocorrendo pós-Ditadura e produz a Constituição de 1988. No período da Ditadura Militar brasileira, o discurso conservador do Estado autoritário do tipo militar passou a criticar os DH, identificando-os como defensores de bandidos e marginais (VIOLA, 2010, p. 17). O fato de supor que "no tempo da Ditadura era melhor" faz retornar também variados discursos da época, inclusive a ideia de que "os DH defendem bandidos e marginais" que se verificou em nossa pesquisa com os alunos do Ensino Médio.

Estas ideias não ocorrem por acaso, pois não existem "ideias fora do lugar", na medida em que todos os sujeitos constroem saberes relacionados com sua vida prática (RÜSEN, 2001, p. 31). Na História Pública, podemos considerar que "o senso comum e senso científico (histórico) são mais intrincados do que separados, e o limite entre eles é poroso" (TUTIAUX-GUILLON, 2011, p. 28), no entanto, dependendo da temática, concordamos com Martins, especialmente quando se fala da atualidade, quanto ao argumento o senso comum costuma operar mais com convicções, com certezas, do que com o verossímil, plausível e convincente, obtido pela metodologia da história e/ou pelo consenso/controle científico entre os historiadores (MARTINS, 2017, p. 38). A sociedade como um todo vem internalizando valores promovedores de comportamentos desumanizantes, que naturalizam a violência (SILVA, 2010, p. 43).

3 | O ENSINO DE HISTÓRIA PARA UMA CONCEPÇÃO ELABORADA DE DIREITOS HUMANOS

A "formação histórica" é um conjunto de habilidades/capacidades de interpretação do mundo e de si fundamentados na consciência histórica e produzidas nas múltiplas relações e interrelações dos sujeitos (RÜSEN, 2007, p. 95). Porém, existe a "formação compensatória": "quando, acriticamente, de fora da produção científica do saber ou contra ela, deixa-a ao sabor de suas próprias regras", e assim "separa racionalidade intrínseca ao saber científico as carências de orientação, voltadas ao todo, à relação à vida e à subjetividade, enfim, satisfaz essas carências com meios não-científicos" (RÜSEN, 2007, p. 96).

Neste sentido, continuo tomando Rüsen como referencial, argumentando quando sobre a necessidade do tratamento crítico da questão dos DH na escola, como um dos caminhos para que pudéssemos transformar tais ideias, sendo que a própria Declaração entende que os DH é um ideal comum que tanto o indivíduo como os grupos sociais

deveriam se esforçar em promover através do ensino e da educação o respeito a esses direitos e liberdades (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

> O saber histórico pode ser aproximado das crianças e dos jovens, como meio de orientação existencial, de diferentes maneiras. Eles podem ser manipulados para assumir atitudes políticas determinadas, com as quais se entregam incondicionalmente aos poderes dominantes. [...] Inversamente, eles podem se tornar senhores de si nas atitudes que assumam com relação aos poderes dominantes, habilitar-se para serem eles mesmos a darem forma a suas vidas" (RÜSEN, 2007, p. 32)

Rüsen pressupõe a possibilidade de o "homem simples" ter um ganho de racionalidade e de domínio da realidade se construir um conhecimento histórico mais elaborado. Para o auto, orientar-se na temporalidade abarca a duração, a mudança, de modo a orientar-se no tempo construindo e reconstruindo a consciência histórica (RÜSEN, 2007, p. 91-93). Assim, "conscientização" é a "atividade mental da interpretação do passado para compreender o presente e esperar o futuro" (RÜSEN, 2015, p. 23). Implica na "compreensão do mundo e de si" em um processo de formação da identidade (RÜSEN, 2007, p 101), rumo a um "engajamento" ou tomada de posição responsável (sustentando valores) junto com ações (atuando em sociedade) em relação à vida prática. Desta forma, produzindo a própria existência "na luta social pelo reconhecimento, na adoção e defesa de suas próprias convicções", de modo a desenvolver a capacidade de participar "nos processos culturais que determinam o próprio eu, a relação com os demais, o lugar na natureza, em tudo, enfim, a que se refere ao perto "*práxis*" (RÜSEN, 2007, p. 102).

Partindo destas considerações, entendemos que o aluno precisa aprender a "pensar historicamente". Não só a escola tem a capacidade de acessar representações/conhecimento sobre o passado, mas é nela onde podemos criar de forma deliberada as condições para este conhecimento se produza.

> Podemos ter certeza de que, se o ensino de história na escola não proporcionar aos alunos os meios para pensar historicamente, não haverá mais ninguém suscetível de fazer isso por nós... O ensino de história terá feito o seu trabalho se os alunos tiverem os meios e uma disposição ampla para tentar orientar-se no tempo historicamente. (LEE, 2006, p. 128)

Quando dizemos "construir o conhecimento histórico fundamentado" ou "pensar historicamente", estamos defendendo a possibilidade de a metodologia da história ser internalizada pelo aluno na escola para que ele depois a utilize para a compreensão da vida, do mundo, do Outro e de si mesmo (RÜSEN, 2015, p. 31). E ainda:

> Pensar historicamente pressupõe produz bons argumentos sobre a questão e pressuposição relacionadas ao passado, apelando à validade da história e à plausibilidade de suas afirmações; Pensar historicamente significa aceitarmos que sejamos obrigados a contar histórias diferentes daquelas que preferimos contar; Pensar historicamente significa compreender a importância de se

> respeitar o passado e tratar as pessoas do passado como elas gostariam de ser tratadas e não saqueando o passado para servir a determinados interesses do presente. (SCHMIDT, 2009, p. 2009)

Uma visão não estereotipada e preconceituosa sobre os DH, promoverá práticas mais adequadas à uma sociedade democrática, plural, justa e igualitária. Ou seja, o "efeito" da construção do conhecimento histórico em sala de aula, quando desenvolvido de forma satisfatória, podem ser valores e comportamentos que desnaturalizam certas imagens equivocadas sobre os DH.

A ONU estabeleceu que o período de 1995-2004 teria como prioridade a educação em DH. No âmbito nacional, seguindo estas orientações, em meados da 90 do século passado, os DH passaram a ser discutidos em uma Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos e em 2003 foi criado o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos e elaborado o PNEDH. As discussões resultaram no pressuposto de que "mais do que o ensino do conhecimento formal e científico, e deveria também se voltar para a formação das emoções e de uma estética que considerasse a compreensão do outro" (VIOLA, 2010, p. 25). Fundamental é a aprendizagem crítica e reflexiva: "de modo que o ato educativo não se torne mera reprodução, mas seja transformação, resistência, ruptura", sendo que "Uma educação assim concebida, pode produzir sujeitos capazes de reconhecer seus direitos e respeitar os direitos e a cultura do outro" (VIOLA, 2010, p. 35).

Existem críticas em relação à Declaração dos DH, por vezes, pertinentes como de Boaventura de Souza Santos (2014), quando destaca que alguns sujeitos ficam excluídos da proteção dos DH, como indígenas ou refugiados. Contudo, optamos em não tratar neste momento, pois no Brasil, defendemos a necessidade de se lutar pela implementação dos DH, pois nem mesmo conseguimos superar a mentalidade conservadora, autoritária e preconceituosa do período antidemocrático.

Há que se afrontar radicalmente contra discursos e práticas fundadas em privilégios e esquecimentos. Neste intuito, para o ensino e aprendizagem histórica, tornam-se válidos alguns procedimentos que aqui introduzo, mas antes lembro que os cinco alunos que entediam de forma mais fundamentada os DH, tinham ao menos lido este documento e tinham informações importantes divulgadas pela mídia (de que, por exemplo, quase a metade dos presos não tinham passado por julgamento).

1) apreender o conhecimento prévio do aluno sobre a temática, como realizado nesta pesquisa. A partir dos conhecimentos prévios dos alunos possibilita-se uma "potencialização" da aprendizagem histórica, pois estes são marcos a partir do qual os alunos darão significado aos conteúdos históricos escolares (ABUD, 2005, p. 312);

2) através da metodologia da ciência histórica, trazer como fonte de interpretação a própria Declaração, pois é por intermédio das fontes que se constrói o conhecimento histórico, seja ele acadêmico ou escolar. Martins defende que o ensino de história não pode renunciar, assim como no conhecimento histórico especializado, do "aprendizado gradual

dos recursos metódicos com que se lida com as fontes da informação histórica" (MARTINS, 2017, p. 209). Para iniciar a análise do documento, necessário que se faça um vocabulário, para posteriormente se discutir quais características são mais importantes em relação aos DH. Na concepção de Franzen, estas características são:

> São fundados sobre o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa; São universais, o que quer dizer que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas; São inalienáveis, e ninguém pode ser privado de seus Direitos Humanos; eles podem ser limitados em situações específicas. Por exemplo, o direito à liberdade pode ser restringido se uma pessoa é considerada culpada de um crime diante de um tribunal e com o devido processo legal; São indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, já que é insuficiente respeitar alguns e outros não. Na prática, a violação de um direito vai afetar o respeito por muitos outros; Todos os Direitos Humanos devem, portanto, ser vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa (FRANZEN, 2015, p. 13)

3) Contextualizar historicamente a Declaração, bem como a Ditadura Militar brasileira, para não esquecer que esta feria a dignidade humana de diversas formas. Fatos, nomes e cronologia são também importantes, para além dos conceitos, para entender a história da elaboração dos DH. As iniciativas parecidas com a Declaração, bem antes da Segunda Guerra Mundial, um dos documentos como o Cilindro de Ciro, que contém uma declaração do rei persa Ciro II depois de sua conquista da Babilônia em 539 a.C. Foi descoberto em 1879 e a Organização das Nações Unidas o traduziu em 1971 a todos os seus idiomas oficiais. O Cilindro de Ciro apresentava características inovadoras, especialmente em relação à religião. Nele, era declarada a liberdade de religião e a abolição da escravatura. Tem sido valorizado positivamente por seu sentido humanista e é considerado por muitos estudiosos como a primeira declaração de direitos humanos.

Daí a necessidade de os alunos investigarem a temática, no caso, o sistema carcerário brasileiro na atualidade, no sentido de obter informações desmistificadoras: "A democratização da sociedade exige necessariamente a informação, pois conhecimento é poder para que a pessoa possa situar-se no mundo, argumentar, reivindicar e ampliar novos direitos" (SILVA, 2010, p. 46). Não apenas informações atuais, mas informações históricas. Diz Franzen, que a Revolução Francesa pode ser o acontecimento que deva ser enfatizado, pois é um "movimento considerado revolucionário no século XVIII", e "resultante ou decorrente de um processo de evolução do processo de independência dos sujeitos em relação ao Estado e as demais instituições históricas que marcaram a vida da sociedade europeia" (FRANZEN, 2015, p. 18). Obviamente, qual conteúdo histórico destacar é tarefa do professor. Que seja o Cilindro de Ciro ou a Revolução Francesa, ou mesmo as orientações de Bartolomeu de Las Casas quando trata dos indígenas do Novo Mundo, o que importa é proporcionar pontos de referência temporais para finalmente tratar dos DH, no mundo e no Brasil. No caso do Brasil, provavelmente a Constituição de 1988

seja outro documento a ser estudado.

4) Contextualizar, para Peter Lee, significa mais precisamente a "compreensão histórica", chamada também de "empatia histórica" que não é apenas um sentimento, "Embora envolva o reconhecimento de que as pessoas possuem sentimentos" (LEE, 2003, p. 20). É necessário "se colocar no lugar do Outro", porém, mais do que se colocar no lugar do Outro, "a nossa compreensão histórica vem da forma como sabemos como é que as pessoas viram as coisas, sabendo o que tentaram fazer, sabendo que sentiram os sentimentos apropriados àquela situação" (LEE, 2003, p. 21). O termo empatia é interessante como aproximação da vida prática do aluno: "E se alguém de sua família fosse preso injustamente e se encontrasse na mesma condição dos presos em celas superlotadas?"

5) Os exemplos e analogias que remetem a acontecimentos distantes no tempo, sem recair em anacronismo. Seria profícuo ressaltar a Declaração como base de inspiração para diferentes constituições federais e também sustentou reações da comunidade internacional diante de violações dos DH no mundo, como durante a guerra civil que eclodiu na Bósnia e Herzegovina em 1992, o genocídio étnico ocorrido em Ruanda em 1994 e os conflitos que assolam o *Sudão do Sul desde 2013, gerando desabrigados, fome e mortes. Assim, aproximamos um conceito abstrato de situações específicas* (HARTMAN, 2015, p. 295), exemplificando a necessidade de implementação das leis referentes aos DH.

6) A relação passado-presente, faz o conteúdo histórico escolar ter sentido para o aluno, produzindo uma aproximação com a vida prática, como é o caso dos DH: "aprendizagem é estimulada quando as situações-objecto de conhecimento se apresentam significativas, com sentido pessoal" (BARCA, 2009, p. 13). Para Peter Lee, no contexto do ensino de história, é admissível a noção de "passado prático", o passado deve então "servir" para a vida do aluno, permitindo que o presente faça sentido (LEE, 2008, p. 20).

7) Um pensamento linear despreza a multicausalidade histórica. Se pensamos de forma unicausal, simplificada e imediata, para solucionar a violência, recaímos no (des) argumento sobre a necessidade de armar a população, aprisionar cada vez mais pessoas mesmo que as cadeias se encontram superlotadas, chegando ao extremo de defender a máxima "bandido bom é bandido morto". Segundo Mariotti, quanto mais tento resolver problemas desta forma linear/simples, mais os problemas se multiplicam (MARIOTTI, 2000, p. 31). A causalidade simples "vê a causa como sempre vizinha do efeito ou muito próxima a ele" (MARIOTTI, 2000, p. 33). Já o pensamento complexo, procura perceber "os múltiplos dados e ângulos de abordagem de um mesmo problema" (MARIOTTI, 200, p. 36). Nesta linha de pensamento, quais seriam as variadas explicações para a violência? Quais seriam as soluções possíveis? Desta maneira, abdico de (des)argumentos a favor de uma argumentação mais plausível e humanista.

8) O estudante precisa compreender o conceito de dignidade humana como qualidade própria da espécie humana que confere a todos e a cada um o direito e a realização plena

do ser (BENEVIDES, 2005, p. 12) e é base dos DH. Estes entendidos como fundamentais para a orientação temporal na vida prática, seja da história especializada ou não, podem ser resumidos como sendo o alinhamento com o novo humanismo como princípio da dignidade humana (RÜSEN, 2015, p. 25). Isto significa "abrir a perspectiva histórica para a dimensão, até então fundamentalmente ignorada, do sofrimento humano" para que possamos firmar a ideia de igualdade e dignidade", resolvendo o desequilíbrio da inter-relação entre o eu e a alteridade (RÜSEN, 2015, p. 27).

9) Considerar se ao final do processo de aprendizagem os alunos apresentam a capacidade de argumentar de forma fundamentada e não baseados no senso comum. O debate, a discussão, o confronto de perspectivas/narrativas, "o movimento entre sujeitos diferentes", também devem integrar a construção do aprendizado histórico, na medida em que implica na "intersubjetividade discursiva, em uma relação aberta de comunicação racional-argumentativa" (RÜSEN, 2010, p. 48). Justapondo o imperativo de apreender se o aluno conseguiu desenvolver um conhecimento histórico elaborado com a intersubjetividade própria da natureza do conhecimento histórico, ou em outras palavras, descobrir a história como escrita segundo "perspectivas múltiplas e frequentemente antagônicas" (HARTMAN, 2015, p. 295), pode-se acionar em sala de aula uma "*controvérsia estruturada*".

Hartman propõe dividir a turma em a favor e contra determinado fenômeno, desde que argumentem sobre seus posicionamentos no debate e posteriormente "troquem seus papéis e desenvolvam argumentos de uma perspectiva contrária" (HARTMAN, 2015, p. 300). Todos sabem que um advogado deve saber das leis (fontes) para defender ou acusar, deve ter fundamentação, conhecimento da causa. No debate, os alunos, possivelmente terão condições de perceber quais são os argumentos mais "defensáveis". Esta metodologia mimetiza a defesa e acusação, bem como o júri.

Outro ponto destacado por Hartman (2015) é proporcionar ao estudante que este seja protagonista de seu conhecimento, criando nas avaliações, questões, questionários, enunciados etc., que valorizem verbos de ação/reflexão próprios da história, como: problematizar, sistematizar, explicar, elucidar, questionar, criticar, desconstruir/construir, ao invés de verbos "passivos", mais afeitos ao uso escolar nas séries iniciais, como: descrever, discorrer, identificar, mostrar, etc.

10) Latour propõe a "diplomacia" para pensar alguns problemas do mundo. Acredito que o termo nos para pensar todo o processo de ensino e aprendizagem histórica. Ideias não pautadas na cientificidade como a de que os DH defendem bandidos vem sendo incorporadas na sociedade, e porque necessitamos compor um mundo comum que sugiro um procedimento diplomático, compartilhando experiências, saberes, conhecimentos dos alunos, reconhecendo tais saberes como pertinentes/coerentes, mas me colocando como professora para modificar/reelaborar certos saberes do senso comum mediante a metodologia da história. Se tivermos a história especializada como parâmetro, quais saberes provenientes da turma são negociáveis? Na controvérsia estruturada descrita

acima, quem tem mais condições de “vencer” no processo?

4 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta não é fácil, dado o peso das ideias circulantes no tecido social. Entretanto, a educação escolar ainda é a chance de mudarmos a mentalidade que entende os DH como defesa de bandido ou que vê o professor que lida com o tema defendendo os DH como “doutrinador”. Da escola para outras esferas, os DH humanos sendo compreendidos, promoverão um mundo melhor. Rever a questão dos DH de forma histórica serve ao propósito de mudança de valores, atitudes e práticas sociais, se for o caso. Por conta deste ponto de vista, introduzi um roteiro de fundamentação para o trabalho didático-pedagógico como auxílio para empreender o conhecimento sobre Direitos Humanos. O objetivo é fomentar uma aprendizagem crítica e reflexiva, regulada por uma premissa, qual seja, a constituição do conhecimento para além da pedagogia passiva.

Em suma, é de urgência social a formação do sujeito capaz de, em um coletivo, buscar soluções que resguardem a dignidade humana e preze os direitos, o bem-estar de todos.

REFERÊNCIAS

ABUD, Kátia Maria. (2005) Registro e representação do cotidiano: a música popular na aula de história. Cadernos Cedes, Campinas, vol. 25, n. 67, p. 309-317, set./dez.

BENEVIDES, Maria Victoria. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL, *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos* (2003). Secretaria Especial de Direitos Humanos, Brasília, 2006.

EDWARDS, Verónica (2007). *Os sujeitos no universo da escola:* um estudo etnográfico no ensino primário. Trad. Josely Vianna Baptista. São Paulo: Ática.

FRANZEN, Doouglas Orestes. Ensino de história numa perspectiva de direitos humanos: Métodos e abordagens possíveis no ambiente escolar. Fronteiras: Revista de História. Dourados, MS, v. 17, n. 30 , Jul. / Dez. 2015, p. 11 - 26,

HARTMAN, Hope J. Como ser um professor reflexivo em todas as áreas do conhecimento. Trad. Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: AMGH, 2015.

LATOUR, Bruno. Investigação sobre os modos de existência: Uma antropologia dos modernos. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2019. Disponível em http://modesofexistence.org/ Acesso 17 de setembro de 2020.

LEE, Peter. Literacia histórica e história transformativa. Educação em Revista. n.60, Curitiba, abr./jun., 2016, p. 107-146.

LEFEBRE Fernando; LEFEBRE, Ana Maria. *Pesquisa e representação social*: um enfoque qualitativo. Brasília: Liber Livro Editora.

MARIOTTI, Humberto. As paixões do ego. Complexidade, política e solidariedade. São Paulo: Palas Athena, 2000.

MARTINS, Estevão C. de Rezende. *Teoria e filosofia da história*: contribuições para o ensino de história. Curitiba: W&A Editores, 2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

NAÇÕES UNIDAS (1948). *Declaração dos Direitos Humanos*. Disponível em http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf Acesso em 28 de Julho de 2018.

RAMOS, Beatriz Drague; LIMA, José Antonio. Estudo mostra que 40% dos presos brasileiros não foram condenados. *Carta*. 2017.

RÜSEN, Jörn. *Humanismo e didática da história*. Trad. e Org. Isabel barca, Marcelo Fronza Lucas Pydd Nechi. Curitiba: W & A Editores, 2015.

RÜSEN, Jörn. Reconstrução do passado: Teoria da História II: os princípios da pesquisa histórica. Tradução Estevão C. de Rezende Martins. Brasília: UnB, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2014.

SCHMIDT, M. A. Literacia Histórica: um desafio para a educação histórica no século XXI. *História & Ensino.* Laboratório de Ensino de História. v. 15. 2019, p. 9-22.

SILVA, Maria Monteiro. Direitos Humanos na educação Básica: qual o significado? In: SILVA, Maria Monteiro; TAVARES, Celma (Org.) (2010). Políticas e Fundamentos da Educação em Direitos Humanos. São Paulo: Cortez.

VIOLA, Sólon Eduardo Annes. Políticas de Educação em Direitos Humanos. In: SILVA, Maria Monteiro; Tavares, Celma (Org.). Políticas e Fundamentos da Educação em Direitos Humanos. São Paulo: Cortez, 2010.

CAPÍTULO 16

GÊNERO, FILOSOFIA E DIREITOS: O FEMINISMO E O LIBERALISMO POLÍTICO

Data de aceite: 04/01/2021

Vitor Amaral

RESUMO: Apesar de popular nos dias de hoje, é um equívoco pensar que o feminismo é um movimento uníssono. Ao contrário, o movimento feminista comporta diversas correntes internas que são melhor compreendidas a partir da história do movimento feminista, sobretudo em sua relação com o liberalismo político. Apesar de ter surgido em meio aos ideais liberais do século XVII, o movimento feminista pode ser considerado um movimento crítico ao liberalismo clássico, sobretudo à rigidez da dicotomia liberal entre esfera pública e esfera privada. Como denunciam as feministas, em nome da autonomia do indivíduo, o liberalismo clássico considerou a vida doméstica impenetrável à intervenção externa, o que tornou a desigualdade de gênero opaca aos olhos da sociedade e do Estado. Apesar da crítica feminista ao liberalismo clássico, as feministas discordam quanto à capacidade das teorias liberais contemporâneas em responder às suas reinvidicações. Nessa medida, consideramos que isso divide o feminismo contemporâneo, ao menos, em duas diferentes correntes, a radical e a liberal. Ao passo que o feminismo liberal defende que o liberalismo contemporâneo responde adequadamente às reivindicações feministas, o feminismo radical afirma que não é possível uma composição entre o liberalismo e o feminismo.

PALAVRAS-CHAVE: Feminismo; Desigualdade de gênero; Liberalismo político.

ABSTRACT: Although popular nowadays, it is a frequent mistake to think that feminism is a unitary movement. Instead, the feminist movement comprises several internal trends and it is better comprehended from a philosophical point of view. This approach starts with the reconstruction of the rise of the feminist movement among the liberal ideals of the seventeenth century and explains the strong critique of liberalism made by some authors of contemporary feminism. The most scathing critique of feminism to political liberalism lies with the rigidity of the dichotomy between public and private spheres, which, in the name of individual autonomy, would make the domestic life impenetrable to external intervention. This makes gender inequality in private life and domestic violence against women opaque in both the society and the State's eyes. Belief or disbelief in the ability of contemporary liberal theories to answer feminist critiques is what currently divides feminists into either liberal or radical feminism.

KEYWORDS: Feminism; Gender inequality; Political liberalism.

INTRODUÇÃO

Em 2011, em um fórum universitário no Canadá, um policial sugeriu que as mulheres poderiam evitar a violência sexual caso não se vestissem como prostitutas (em inglês, *Slut*). Ele não poderia imaginar que em razão da sua declaração cerca de três mil pessoas sairiam

às ruas de Toronto em protesto contra a violência sexual. O *SlutWalk* ou, no português brasileiro, *Marcha das Vadias*, rompeu as fronteiras do Canadá para ganhar repercussão internacional[1]. No Brasil, a *Marcha* levou, já em 2011, 300 pessoas às ruas de São Paulo. Em 2012, 23 cidades brasileiras realizaram protestos em apoio à causa e, em 2013, a *marcha* reuniu mais de três mil pessoas em Brasília. Nos dias de hoje, 31% das mulheres brasileiras se consideram feministas, e 94% delas (e também 90% dos homens) consideram que há machismo no Brasil[2]. O reconhecimento da inequidade nas relações entre os gêneros e as manifestações sociais que disso decorrem não são circunstanciais; o chamado *movimento feminista* ou *feminismo* é uma realidade inegável.

Apesar da crescente popularidade do movimento feminista, porém, ainda há dificuldade na compreensão de alguns dos seus aspectos mais elementares. Mesmo entre membros e simpatizantes do movimento, nem sempre há acordo quando o assunto é a origem e as diferentes correntes feministas. As questões podem ser elaboradas da seguinte maneira: *qual é a origem do feminismo? Existe apenas um movimento feminista ou são vários os feminismos? Se existem vários feminismos, como eles podem ser diferenciados entre si?* Essas questões sobre a origem e as correntes internas ao feminismo são, em verdade, indissociáveis. O movimento feminista tem origem no ideário liberal moderno e as diferentes correntes do feminismo podem ser melhor compreendidas quanto ao grau de radicalidade da crítica ao liberalismo.

Partimos de uma introdução ao feminismo, que pretende responder, em linhas gerais, à pergunta *o que é o feminismo?* A partir disso, aprofundamos a discussão a respeito da origem liberal do movimento feminista. Por fim, a partir da crítica feminista ao liberalismo político, mostramos quais são as diferentes correntes internas ao feminismo e como eles se relacionam com a sua origem liberal.

O QUE É FEMINISMO?

Uma primeira dificuldade em se abordar o *movimento feminista* em uma perspectiva abrangente é responder à pergunta mais óbvia: “o que é feminismo?”. As definições mais precisas evidenciam a sua natureza (1) *indeterminada*, já que o termo feminismo *traduz todo um processo que tem raízes no passado, que se constrói no cotidiano, e que não tem um ponto predeterminado de chegada* (ALVES; PITANGUY, 1985, p. 7); e *plural*, já que *não existe um único movimento feminista; entende-se o feminismo como uma força transformadora, social e politicamente, que teve/tem múltiplas facetas, tradições, correntes e perspectivas* (MATOS, 2013, p. 141).

A dificuldade com que se depararam os estudiosos do feminismo em defini-lo com precisão, no entanto, constrasta com a efetividade do movimento feminista na história recente, seguramente uma das marcas do nosso tempo. Na história das ideias, a reflexão

1 Para uma abordagem mais abrangente da *Marcha das Vadias*, ver: GOMES; SORJ, 2014.

2 Dados de 2010. Pesquisa da Fundação Perseu Abramo. Disponível em http://csbh.fpabramo.org.br/node/7249.

sistemática sobre a questão feminina tem origem no século XVIII, com os escritos de Jeremy Bentham, o fundador do utilitarismo e um dos sistematizadores do liberalismo clássico. Bentham criticou com veemência as práticas comuns de discriminação de gênero e advogou pela igualdade de direitos entre homens e mulheres[3]. A crítica à discriminação de gênero com base nos ideais liberais e utilitaristas foi levada a cabo posteriormente por John Stuart Mill[4]. Mas foi somente em 1792 que Mary Wollstonecraft publicou o seu "*A Vindication of the Rights of Woman*", considerado o primeiro tratado feminista[5]. Wollstonecraft denunciou as injustiças contra as mulheres, especialmente a naturalização do preconceito de gênero. Wollstonecraft anunciara a chegada de um novo tempo para as mulheres, no horizonte do qual se vislumbrava um futuro de igualdade entre os gêneros e a restauração da dignidade feminina: *Chegou a hora de realizar uma revolução nos costumes femininos – hora de restaurar-lhes a dignidade perdida (...). É tempo de separar a moral imutável dos costumes locais*[6] (WOLLSTONECRAFT, 1996, p. 44, *tradução nossa*).

Mary Wollstonecraft foi uma grande referência para o movimento feminista e influenciou decisamente as gerações posteriores. Talvez por isso, durante muito tempo se acreditou que o livro "Direitos das mulheres e injustiça dos homens", de 1832, publicado por Nisia Floresta, esta considerada a primeira feminista brasileira, fosse uma tradução adaptada de "*A Vindication of the Rights of Woman*"[7]. Apesar do pioneirismo de Nisia Floresta em denunciar a desigualdade de gênero no Brasil, a verdade é que os direitos das mulheres pouco se efetivaram durante o século XIX. Um exemplo perturbador da desigualdade entre os gêneros é o do sufrágio. A Constituição Brasileira de 1891 silenciava-se a respeito do voto feminino, aparentemente tomando por óbvio o fato de que mulheres não deveriam votar. Apesar de já existirem progressos nesse sentido desde a década de 1920[8], foi apenas com a Constituição Federal de 1946 que o voto passou a ser um direito

3 Conferir: BENTHAM, 1984.

4 Conferir: MILL, 2006.

5 Em verdade, não há consenso em relação a quem escreveu o primeiro tratado feminista. No seu livro "O que é o feminismo?", por exemplo, Branca Alves e Jacqueline Pitanguy afirmam que o primeiro tratado feminista foi escrito por Christine de Pisan (ou Cristina de Pisano), ainda no início do século XV. Segundo Simone de Beauvoir, é em "Epitre au Dieu d'Amour", de autoria de Pisan, que se vê pela primeira vez uma defesa contundente da mulher. Entretanto, talvez a obra de Pisan mais importante nesse sentido seja um livro posterior, o "Le Livre de la cité des dames", de 1405, uma coleção de histórias sobre heroínas do passado. Conferir: ALVES; PITANGUY, 1985, p. 19; e BEAUVOIR, 1980, p.132-133.

6 It is time to effect a revolution in female manners – time to restore to them their lost. (…) It is time to separate unchangeable morals from local manners.

7 Entretanto, segundo estudo recente de Isabela Candeloro Campoi, o livro de Nísia Floresta, publicado em 1832, foi na verdade uma tradução do livro "Woman not inferior to man", de Mary Wortley Montagu (1689-1762). Para mais informações sobre o assunto, conferir: CAMPOI, 2011.

8 Um dos momentos cruciais, para ficar apenas em um, da luta pelo sufrágio feminino na década de 1920, cabe citar o da estudante de direito brasileira, Mietta Santiago, que, em 1928, com apenas 20 anos conquistou o direito de votar a partir de uma ação judicial. É sábido que foi em referência a esse episódio que Carlos Drummond de Andrade escreveu:
"Mietta Santiago
loura poeta bacharel
Conquista, por sentença de Juiz,
direito de votar e ser votada
para vereador, deputado, senador,

das mulheres.

Nos dias de hoje, o feminismo é tão multifacetado que é praticamente impossível delinear precisamente todas as suas manifestações. Em verdade, é possível dizer, como faz Ingrid Cyfer, que existem não um, mas vários *feminismos*[9]. Eles podem ser definidos à medida que se aproximam ou se distanciam de sua origem liberal.

O FEMINISMO E O LIBERALISMO

Ou a violência por trás dos direitos

O *liberalismo* é uma expressão cunhada no final do XIX por estudiosos que se autointitulavam "liberais modernos", na medida em que compartilhavam parte dos ideários do que chamavam "liberalismo clássico", que ganharam força principalmente a partir da Revolução Gloriosa (1689). Na agenda liberal, as bandeiras eram a da discussão crítica sobre os fundamentos da autoridade política e o delineamento da inviolabilidade do espaço de ação individual. Em síntese: *o liberalismo circunscreve uma esfera legítima e inviolável de ação individual, em cujo interior os outros membros da comunidade só são admitidos se autorizados* (OSTRENSKY, 2013, p.49).

A ideia de que deve existir uma esfera de atuação do indivíduo na qual este deve ser resguardado da intervenção não autorizada dos demais, mas sobretudo do Estado, é o fundamento da dicotomia liberal entre a *esfera pública* e a *esfera privada*. Em outros termos: o indivíduo é inviolável em sua esfera de ação, nomeadamente a esfera privada, na qual se manifesta a sua autonomia[10]. Em oposição à esfera privada, a esfera pública é o espaço legítimo de atuação do Estado, mas que deve ser pensado sempre em oposição ao espaço do indivíduo. Isso significa, por exemplo, que o Estado não deve buscar realizar uma concepção específica de bem, mas deve ser neutro de tal modo que comporte em si,

---

e até Presidente da República,
Mulher votando?
Mulher, quem sabe, Chefe da Nação?
O escândalo abafa a Mantiqueira,
faz tremerem os trilhos da Central
e acende no Bairro dos Funcionários,
melhor: na cidade inteira funcionária,
a suspeita de que Minas endoidece,
já endoideceu: o mundo acaba".
("Mulher Eleitora", Carlos Drummond de Andrade)
Para mais curiosidades sobre o voto feminino, conferir: Folha de S. Paulo, 2008; e SANTOS, 2014, p. 136 ss.

9 Tem ganhado grande popularidade contemporaneamente, por exemplo, o movimento "HeForShe" (ao pé da letra, "ElesPorElas"), que parte do apelo à solidariedade entre homens e mulheres, defendendo a participação masculina no movimento feminista. Segundo os defensores do "HeForShe", a igualdade de gênero gera benefícios para ambos os gêneros, assim como a desigualdade entre homens e mulheres gera prejuízo para ambos. Nesse sentido é que o "HeForShe" foi autointitulado um "movimento de solidariedade pela igualdade de gênero". Para uma crítica ao "feminismo radical", ver: SOMMERS, 1995. Para uma crítica ao movimento "HeForShe", ver: MCKENZIE, 2014.

10 Para uma análise mais abrangente da liberdade entendida como ausência de interferências, conferir: BERLIN, 2002, p. 226-272.

e especialmente em suas políticas, todas as diferentes concepções individuais de bem[11].

Os direitos liberais referentes à autonomia privada do indivíduo fundaram algumas das primeiras bandeiras da luta pelos direitos da mulher e ainda hoje servem de fundamento legitimador de certas reivindicações do movimento feminista, a exemplo da garantia da liberdade sexual e da descriminalização do aborto. Por outro lado, o ímpeto liberal de desconstrução da autoridade herdada da tradição, tomada como irrefletida, acabou por desvelar progressivamente as mazelas da vida privada. Se em um primeiro momento o alvo foi a autoridade política do rei, em um segundo momento as luzes (e as críticas) foram lançadas sobre a autoridade doméstica[12]. Em feliz síntese de Anne Phillips:

> O liberalismo nasceu em algum lugar no século XVII (...) e era evidente desde o início que ele levantaria questões polêmicas sobre a autoridade dos homens dentro da família. Uma vez concebida a autoridade política baseada (apesar de que de forma tênue) no consentimento dos governados, era quase inevitável questionar os fundamentos da autoridade doméstica. Uma vez concebidos os seres humanos como seres (apesar de tenuamente) iguais, é necessário justificar porquê as mulheres devem, contudo, serem tratadas de forma diferente dos homens (PHILLIPS, p. 249, tradução nossa[13]).

Em algum momento na história do liberalismo, tornou-se claro que ao tornar o espaço doméstico impenetrável, torna-se também opaca aos olhos da sociedade e do Estado a violência doméstica contra a mulher. Se *o pessoal não é político*, não deve haver espaço, por exemplo, para a intervenção policial em caso de estupro conjugal. A acusação de parte do movimento feminista é que a esfera privada consiste em um dos principais espaços de opressão das mulheres, por ser o *locus* de dominação masculina por excelência. Nesse diapasão, o feminismo reinvidicou o lema *o pessoal também é político*, rejeitando o

---

11 É nesse sentido, por exemplo, que em sua clássica "Carta sobre a Tolerância", de 1689, John Locke se esforçou para diferenciar a esfera de atuação legítima do Estado em relação à religião. Como quer Locke, não cabe ao Estado interferir no plano individual para obrigar as pessoas a agirem segundo um religião específica. Nas palavras de Locke: "Se a lei de fato disser respeito a coisas que não estão no âmbito da autoridade do magistrado – como, por exemplo, que o povo, ou parte dele, seja obrigado a abraçar uma religião estranha e a fazer parte do culto e das cerimônias de outra igreja -, então, nesses casos, os homens não estão obrigados por aquela lei, contra sua consciência, pois a sociedade política não é instituída para outra finalidade senão a de assegurar para cada homem a posse das coisas da vida. A preocupação com a alma de cada homem e com as coisas do Céu, que não pertence à comunidade nem pode ser submetida a ela, deve ser deixada inteiramente a cada um" (LOCKE, 2007, p. 80-81).

12 Susan Okin prefere utilizar, para as discussões de gênero, os termos público/doméstico, tendo em vista que a terminologia público/privado pode ser utilizada em diversos sentidos, podendo significar tanto a dicotomia Estado/Sociedade Civil como a separação não-doméstico/doméstico, o que poderia gerar ambiguidades. Na visão da autora, o fato de os liberais não terem se dedicado a uma maior distinção conceitual entre público, privado e doméstico, chegando mesmo a desconsiderar este último, pode ser visto, por si só, como um motivo de crítica ao liberalismo político, tendo em vista que essa omissão tende a uma desvalorização da importância da justiça no âmbito doméstico, historicamente considerado como locus da mulher. Isso importa, afinal, em desvalorização do trabalho feminino não-remunerado, que inclui gestação, parto, cuidados com o lar, educação dos filhos e demais responsabilidades que acompanham a maternidade. Conferir: OKIN, 2008, p. 307.

13 Liberalism was born somewhere in the seventeenth century (...) and it was clear from the start it raised troubling questions about the authority of men inside the family. Once you conceived of political authority as based (in however tenuous a way) on the consent of the ruled, you were almost inevitably drawn to question the grounds for domestic authority. Once you conceived of human beings as being (however tenuously) equal, you had to justify why women should nonetheless be treated differently from men.

liberalismo como filosofia base do feminismo[14]. Para essas feministas, a “abstrata” dicotomia liberal entre esfera pública e esfera privada evidencia o parentesco entre o liberalismo e o *patriarcalismo*, já que a mulher foi tradicionalmente confinada à vida privada[15]. Como os papéis atribuídos à mulher no ambiente doméstico sempre foram tomados como naturais, a consequência é a drástica restrição da liberdade de escolha da mulher e a desvalorização das atividades consideradas femininas. A histórica divisão sexual do trabalho sustentou a visão da mulher como naturalmente incapaz para o exercício de ocupações inerentes à vida política e social, relegando-a à esfera privada da domesticidade e da reprodução.

Fortemente ligados à matriz política liberal, os direitos políticos e os relacionados à privacidade foram pensados como pertencentes aos indivíduos, mas esses indivíduos eram hipotéticos e, por vezes, explicitamente definidos como adultos chefes de família do sexo masculino[16]. Esse direito à privacidade, portanto, não apenas não alcançava as mulheres, como ainda denotava o direito de dominação do homem sobre a mulher e sobre seus filhos no espaço doméstico[17]. Sob esse ponto de vista, a distinção liberal entre público e privado que tem por consequência a distinção entre o que é *político* (e, portanto, passível de intervenção estatal) e o que é *não-político* (e, por consequência, imune a qualquer intervenção), seria ideológica, por apresentar a sociedade a partir de uma perspectiva masculina tradicional baseada em pressupostos sobre diferentes naturezas e diferentes papéis naturais atribuídos a homens e mulheres. Assim, desmistificando a noção de que a domesticidade se ligaria à mulher de forma intrínseca e natural e, portanto, estaria fora da crítica política, as feministas têm argumentado que a divisão doméstica do trabalho, e especialmente a prevalência da mulher à frente da criação dos filhos, são socialmente

---

14 Por exemplo: Catharine MacKinnon defende que nem o liberalismo, nem o marxismo são ideologias favoráveis ao feminismo. Conferir: MACKINNON, 1983. Outras autoras feministas acreditam ser possível uma conciliação entre liberalismo e feminismo. É o caso, por exemplo, de Martha Nussbaum, que defende que o liberalismo igualitário, ao menos nos moldes preconizados por John Rawls, é compatível com o feminismo. Para Christie Hartley e Lori Watson, é preciso antes discutir qual o significado do feminismo adotado para que depois discutir a possibilidade de um liberalismo político feminista. Ver: NUSSBAUM, 2010 e HARTLEY; WATSON, 2010, p.01. Também: CYFER, 2010.

15 Esta ideia de que os vícios nas relações entre os gêneros na esfera privada repercutem na esfera pública é um dos significados do mote feminista “o privado é político” ou “o sexo é político”. Alves e Pitanguy (1991, p. 08) resumem essa ideia da seguinte maneira: *Ao afirmar que o sexo é político, pois contém também ele relação de poder, o feminismo rompe com os modelos políticos tradicionais, que atribuem uma neutralidade ao espaço individual e que definem a política unicamente a esfera pública, ‘objetiva’. Desta forma, o discurso feminista, ao apontar para o caráter também subjetivo da opressão, e para os aspectos emocionais da consciência, revela os laços existente entre as relações interpessoais e a organização política pública.*

16 Nesse sentido, Will Kymlicka explica que dentre as críticas feministas à distinção entre público e privado a *objeção mais premente é que a maioria das descrições liberais do domínio social faz parecer que ele contém apenas homens adultos (e fisicamente capazes), negligenciando o trabalho que é executado principalmente pelas mulheres, principalmente na família.* Cf.: KYMLICKA, 2006, p. 324. Para Kymlicka, entretanto, a maioria das feministas compartilham das mesmas motivações dos liberais para a defesa da privacidade. Cf.: KYMLICKA, 2006, p. 337.

17 Sobre o tema, Okin exemplifica que até a década de 70, a Suprema Corte dos Estados Unidos, no que se refere ao direito à privacidade, considerava a família como um ente singular dotado de direitos contra o Estado no que tange à regulação de seus membros, o que, na prática, reforçava a autoridade do marido sobre a esposa, e do pai sobre seus filhos. Apenas recentemente, com o avanço do debate feminista, a jurisprudência passa a notar que há direitos de privacidade que precisam ser protegidos da própria unidade familiar. Essa mudança de entendimento teve impacto direto nas discussões a respeito da necessidade de consentimento do esposo para a realização, por exemplo, do aborto. Conferir: OKIN, 2008, p. 322-323.

construídas e, portanto, questões de relevância política. Além de serem fatores centrais na estrutura de gênero da sociedade de maneira mais ampla, sua manutenção não pode ser explicada sem a referência a elementos da esfera não-doméstica, como a segregação e a discriminação sexuais correntes no ambiente de trabalho, a escassez de mulheres nas altas rodas da política e a pressuposição estrutural de que trabalhadores e ocupantes de cargos políticos não são responsáveis por cuidar de seus filhos.

Autoras como Okin, entretanto, não pretendem extinguir a separação público/privado ou público/doméstico. Ao contrário, reconhece-se que as mulheres, tanto quanto os homens, precisam de privacidade para o desenvolvimento de relações íntimas com outras pessoas, para que tenham espaço para se afastarem de seus papéis temporariamente e para que tenham tempo de ficarem sozinhas, o que contribui para o desenvolvimento da mente e da criatividade. Esse ponto, embora com isoladas oposições, parece caminhar em direção a um consenso mesmo dentro do feminismo radical (OKIN, 2008, p. 313-314). O que se defende, ao contrário, é a impossibilidade de se pensar em uma separação estanque entre essas esferas, como queriam os liberais clássicos, ao mesmo tempo em que se chama a atenção para a necessidade de as instituições e as práticas sociais serem estruturalmente modificadas a fim de permitir que as mulheres tenham oportunidades iguais às dos homens, seja para participarem das esferas não-domésticas do trabalho, do mercado e da política, seja para se beneficiarem das vantagens que a privacidade tem a oferecer. O lema *o pessoal é político* transforma-se em pergunta: *em que medida o pessoal deve ser político?* Ou ainda: *em que medida o pessoal deve ser alvo de intervenção sociopolítica?*

Há controvérsias, contudo, a respeito do potencial do liberalismo político contemporâneo[18] de absorver essa linha de entendimento que defende não mais uma separação estanque entre público e privado[19], mas uma noção de *interdependência*

---

18 Para a maioria dos autores, o liberalismo político contemporâneo coincide em grande medida com a concepção de justiça de John Rawls (1921-2002). Para Álvaro de Vita, o *liberalismo igualitário* de Rawls é a segunda entre as duas vertentes do liberalismo contemporâneo, a outra seria o *Libertarianismo*, de autores como Friedrich Von Hayek e Robert Nozick, cujo valor político central é a liberdade negativa, com foco na não interferência. Entretanto, é o liberalismo igualitário que confere uma importância especial à *justiça liberal*, entendida como aquela capaz de, segundo Vita, *abarcar as "liberdades dos modernos"* e desvelar, e mesmo combater, os efeitos das desigualdades, inclusive a de gênero. Conferir: VITA, 2013.

19 Além da crítica à dicotomia liberal entre público e privado, algumas feministas problematizam as concepções liberais de "indivíduo" e "autonomia". Para Catharine MacKinnon, por exemplo, o termo autonomia, da forma como é utilizado pelo liberalismo, possibilita uma dominação que se dá pela política. MacKinnon também contesta a ideia clássica liberal de indivíduo, que, segundo a autora, considera cada pessoa como parte independente do universo. Em contrapartida, Roberto Gargarella defende que MacKinnon se esqueceu da teoria liberal Rawlsiana, que busca direitos individuais e coletivos, ou seja, cada indivíduo possui sim características únicas e devem ser vistos como tal, contudo não devemos esquecer que esses mesmos indivíduos fazem parte de uma sociedade. Em defesa da posição de MacKinnon, Lisa Schwartzman afirma que "MacKinnon não nega que a lei prevê uma garantia formal de respeitar e proteger os direitos dos indivíduos a serem tratados "de forma igual." No entanto, a maneira que os teóricos liberais interpretam e empregam esses direitos, muitas vezes os tornam ineficazes para trazer justiça para as pessoas cuja opressão é constituída por meio da operação das estruturas de poder raciais, sexuais e econômicas. Sem abordar e alterar essas estruturas de poder, MacKinnon argumenta, a concessão formal dos direitos à liberdade de expressão, privacidade, liberdade e igualdade não são bem-sucedidos em trazer justiça e igualdade para as mulheres, ou para outros membros de grupos oprimidos" (SCHWARTZMAN, 1999, p. 34, *tradução nossa*). Original: "MacKinnon does not deny that the law provides a formal guarantee to respect and protect the rights of individuals to be treated "equally." Nonetheless, the way that liberal

(CYFER, 2010). Carole Pateman (1993), apesar de defender a importância da autonomia feminina, considera que o Liberalismo não pode abdicar de sustentar uma separação expressiva entre público e privado sem que isso importe em uma desnaturalização da teoria. Martha Nussbaum (2010), ao contrário, acredita ser possível uma incorporação da crítica feminista pelo liberalismo, desde que ele se afaste do conservadorismo dos filósofos liberais clássicos.

Em última análise, o Feminismo Liberal, na visão de seus críticos, fracassa na tarefa de transformação da realidade social das mulheres, já que seus argumentos tendem a não desafiar o *status quo*, centrando-se apenas na busca por um tratamento igualitário no âmbito da estrutura social já vigente, sem, contudo, subvertê-la ou questioná-la. Nessa perspectiva, o feminismo liberal enfatiza a injustiça das leis existentes apenas sob o pleito da extensão dos direitos dos homens para as mulheres, ao passo que feministas radicais concebem a injustiça das leis existentes como parte de uma estrutura onipresente da dominação masculina que começa na família e, de lá, expande-se para as instituições políticas. Dessa forma, o paradigma da igualdade, que se funda em um ideário liberal, muito embora seja o pano de fundo de uma série de conquistas feministas dentro do marco do Direito – em especial a consagração da igualdade de gênero pela Constituição da República de 1988 –, mostra-se limitado, por não agregar, em sua análise, uma visão estrutural da opressão de gênero.

De fato, apenas sob o marco do *paradigma da dominação* é possível se cogitar a formulação de instrumentos legais e de políticas públicas voltadas para a consagração da igualdade material entre gêneros e para o desmantelamento da opressão masculina sobre as mulheres. Apenas dentro dessa nova linha de entendimento seria possível se cogitar a elaboração de instrumentos normativos como a Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha), que prevê uma série de mecanismos de natureza jurídica e extrajurídica, cível e penal, voltados para a coibição da violência doméstica praticada especificamente contra a mulher.

CONCLUSÃO

O feminismo não é um movimento uníssono. Ao contrário, é um movimento complexo e plural que surgiu em meio aos ideais do liberalismo clássico, sobretudo a partir do século XVII. Apesar da sua relação genealógica com o liberalismo, é possível elencar uma série de críticas do feminismo ao liberalismo político, especialmente no que diz respeito à dicotomia entre esfera pública e esfera privada. A adesão ou não a essa crítica divide o movimento feminista em feministas liberais e feministas radicais. Apesar de importantes autoras do feminismo contemporâneo defenderem que a teoria liberal contemporânea é adequada ao

theorists interpret and employ these rights often renders them ineffective in bringing justice to people whose oppression is constituted through the operation of racial, sexual, and economic power structures. Without addressing and altering these power structures, MacKinnon argues, the formal granting of the rights to free speech, privacy, freedom, and equality are not going to succeed in bringing about justice and equality for women, or for other members of oppressed groups". Conferir também: GARGARELLA, 2008, p. 87-88.

feminismo, as feministas radicais defendem que não é possível uma composição entre o liberalismo e o feminismo, posto que o liberalismo estaria comprometido com a manutenção do *status quo* atual, isto é, da dominação masculina sobre a mulher.

REFERÊNCIAS

ALVES, Branca Moreira; PITANGUY, Jacqueline. *O que é feminismo*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1985.

BENTHAM, Jeremy. *Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Victor Civita, 1984.

BERLIN, Isaiah. Dois conceitos de liberdade. In: *Estudos sobre a humanidade*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2002, p. 226-272.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo Sexo*. 3ª ed. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

CAMPOI, Isabela Candeloro. O livro "Direitos das mulheres e injustiça dos homens" de Nísia Floresta: literatura, mulheres e o Brasil do século XIX. *História (São Paulo)*, Vol. 30, N. 2, 2011, p. 196-213.

CYFER, Ingrid. Liberalismo e Feminismo: Igualdade de gênero em Carole Pateman e Martha Nussbaum. *Revista Sociologia Política,* Curitiba, v. 18, n. 36, 2010, p.135-146.

Direito de voto feminino completa 76 anos no Brasil; saiba mais sobre essa conquista. *Folha de S. Paulo*. Feveiro de 2008. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/02/367001-direito-de-voto-feminino-completa-76-anos-no-brasil-saiba-mais-sobre-essa-conquista.shtml

FLORESTA, Nisia. *Direitos das mulheres e injustiça dos homens*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

GARGARELLA, Roberto. *As Teorias da Justiça Depois de Rawls*: Um Breve Manual de Filosofia Política. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GOMES, Carla; SORJ, Bila. Corpo, geração e identidade: a *Marcha das vadias* no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*. Vol 29, N.2, 2014, p. 433-447.

HARTLEY, Christie; WATSON, Lori. Is a Feminist Political Liberalism Possible? *Journal of Ethics & Social Philosophy*. Vol. 77, n.1, 2010, p. 01-22.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea*: uma introdução. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LOCKE, John. *Carta sobre a tolerância*. Trad. Ari Ricardo Tank Brito. São Paulo: Hedra, 2007.

MACKINNON, Catharine A.. Feminism, Marxism, Method, and the State: Toward Feminist Jurisprudence. *Signs*, Vol. 8, N. 4, 1983, p. 635-658.

MATOS, Marlise. Feminismo e teorias da Justiça. In: AVRITZER, Leonardo (org.); BIGNOTTO, Newton (org.) et al. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilação Brasileira, 2013, p. 141-155.

MELO, Érica. Feminismo: velhos e novos dilemas uma contribuição de Joan Scott. *Cad. Pagu [online]*, N. 31, 2008, p. 553-564.

MILL, John Stuart. *A Sujeição das Mulheres*. Tradução de Benedita Bettencourt. Coimbra: Almedina, 2006.

NYE, Andrea. *Teoria feminista e as filosofias do homem*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1995.

NUSSBAUM, Martha. As deficiências e o contrato social. *Revista Redescrições* – Revista on line do GT de Pragmatismo e Filosofia Norte-Americana, Ano 1, Número 4, 2010, p. 1-15.

OSTRENSKY, Eunice. Liberalismo clássico. In: AVRITZER, Leonardo (org.); BIGNOTTO, Newton (org.) et al. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilação Brasileira, 2013, p. 47-54.

PATEMAN, Carole. *The Disorder of Women*. Stanford: Stanford University, 1989.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Trad. Flávia Biroli. *Estudos feministas*, Florianópolis, Vol.16, N. 2, 2008, p. 305-332.

PHILLIPS, Anne. Feminism and Liberalism Revisited: Has Martha Nussbaum Got It Right? *Constellations*, Vol. 8, N. 2, 2001, p. 249-266.

SANTOS, Jean Wyllys de Matos. *Tempo bom, tempo ruim*: identidades, políticas e afetos. São Paulo: Paralela, 2014.

SARTI, Cynthia. Feminismo e contexto: lições do caso brasileiro. *Cadernos Pagu*, 2001, p. 31-48.

SOMMERS, Christina Hoff. *Who Stole Feminism?* How Women Have Betrayed Women. Simon & Schuster: New York, 1995.

SCHWARTZMAN, Lisa. Liberal Rights Theory and Social Inequality – a Feminist Critique. *Hypatia.* Vol. 14, n. 2, 1999, p. 26-47.

VITA, Álvaro de. Liberalismo contemporâneo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton (orgs.) et al. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilação Brasileira, 2013, p. 55-65.

WOLLSTONECRAFT, Mary. *A Vindication of the Rights of Woman*. Mineola: Dover Publications, 1996.

CAPÍTULO 17

DEMOCRACIA, STF E A “IDEOLOGIA DE GÊNERO”

Data de aceite: 04/01/2021

Maria Ligia Ganacim Granado Rodrigues Elias
Universidade de São Paulo
Parte da pesquisa deste artigo foi desenvolvida durante estágio de pós-doutorado na Universidade de Brasília (UnB), sob o processo CNPq/PDJ 150101/2018-9
http://lattes.cnpq.br/7484950078487715
https://orcid.org/0000-0003-3645-9131

Isadora Vier Machado
Universidade Estadual de Maringá
Paraná
http://lattes.cnpq.br/4665052266529183
https://orcid.org/0000-0002-4987-5073

RESUMO: A fim de discutir a postura do Judiciário brasileiro ante questões de gênero e o contexto de avanço de uma agenda política conservadora e reacionária concernente às leis municipais sobre a chamada “ideologia de gênero”, o artigo se propõe a analisar a decisão da ADPF457, proferida neste ano (2020) pelo Supremo Tribunal Federal, que trata da inconstitucionalidade de lei municipal que proíbe o estudo de gênero nas escolas. Destaca-se o papel do Judiciário para a garantia de direitos e no enfrentamento à violência de gênero, além do entendimento dos estudos de gênero enquanto campo legítimo de saber e sua relação com valores democráticos e garantia de cidadania. Metodologicamente, o trabalho se vale de análise jurisprudencial e revisão bibliográfica dos campos do Direito e da Teoria Política. A conclusão aponta que a postura do STF, pautando-se primordialmente na ideia de liberdade, não assegura suficientemente argumentos em torno da cidadania, ideal fundamental para regimes democráticos comprometidos com a justiça.

PALAVRAS-CHAVE: “Ideologia de gênero”; cidadania; Judiciário; ADPF 457; Leis municipais.

DEMOCRACY, STF AND THE “GENDER IDEOLOGY”

ABSTRACT: In order to debate the role of the Brazilian Judiciary regarding gender and the advance of a conservative and reactionary political agenda concerning local law enforcement of the so-called “gender ideology”, this article intends to analyze the decision of “ADPF” 457, issued by the Supreme Federal Court, dealing with the unconstitutionality of municipal laws that prohibit the study of gender in schools. The role of Judiciary in guaranteeing rights and in tackling gender violence is highlighted, in addition to the relationship of gender studies as a legitimate field of knowledge and its relationship with republican and democratic values and the guarantee of citizenship. Methodologically this work uses jurisprudential analysis and the Law and Political Theory bibliographic review. The conclusion points out that the STF’s stance, primarily based on the idea of freedom, does not sufficiently ensure the demanded citizenship, a fundamental ideal for democratic regimes compromised with justice.

KEYWORDS: “Gender ideology”; citizenship; Judiciary; ADPF 457; Municipal Law.

1 I INTRODUÇÃO

O reconhecimento normativo da categoria *gênero* ganhou protagonismo na esfera legal brasileira em 2006, com a chamada Lei Maria da Penha (art. 5º, *caput*), acompanhada da recomendação de destaque, nos currículos escolares, para a equidade de gênero (art. 8º, inc. IX). Entretanto, os embates em torno das questões de gênero ganham protagonismo social e político desde o processo de deposição da presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2016, e a polarização entre grupos e projetos históricos distintos de sociedade.

Neste artigo, afirmamos que o Brasil passa por um processo reacionário e conservador, que avança tanto no debate público, como na política institucional. Tal processo tem sido discutido amplamente e tem recebido diferentes interpretações e denominações como política antidemocrática e desdemocracia (BROWN, 2020, *passim*), retrocesso democrático (KRIZSAN; ROGGEBAND, 2019, *passim*), neoconservadorismo (BROWN, 2006; VAGGIONE; MACHADO, 2020, p. 6-10); transformações iliberais (GRZEBALSKA; PETŐ, 2018, p. 164-172), entre outros. Para as finalidades deste artigo, utilizaremos a ideia de neoconservadorismo que, como coloca Wendy Brown (*Ibidem*), consiste em uma racionalidade política expressa em uma forte moralidade reguladora. Nesse sentido, entendemos essa racionalidade como um discurso, uma ação e um modelo de governança e cidadania que, entre outros pontos, reafirma uma concepção heteronormativa e patriarcal da ordem social, que muitas vezes se organiza sob a ideia de “família natural” e pratica uma agenda de retirada de direitos, em especial de mulheres e de grupos marginalizados (FERREIRA, 2016, p. 166-178).

Nesta perspectiva neoconservadora, novos projetos de lei têm despontado no Legislativo, destacamos neste trabalho leis municipais e nacionais, como o PL 7.180/2014, de autoria do Deputado Federal Erivelton Santana (Patriota), chamado de “Escola sem Partido” que, sob o pretexto de garantir “neutralidade” nas práticas de ensino que estariam tomadas por posicionamentos “ideológicos”, coloca no centro da disputa pública a questão de gênero, de liberdade de cátedra e do pensamento crítico que passam a ser politicamente taxados como “ideologia” (V. MIGUEL, 2016, p. 590-621). Neste contexto, o Judiciário brasileiro tem assumido um papel importante, embora, muitas vezes de caráter dúbio, que ora privilegia a luta pelo enfrentamento a estas formas de violência; ora prejudica as possibilidades de resistência[1].

A partir de um ponto de vista feminista, e da análise de um evento jurídico específico, o objetivo geral deste artigo é o de debater a postura adotada pelo Judiciário brasileiro, especificamente o Supremo Tribunal Federal, e seu papel de tribunal constitucional frente às desigualdades e violências de gênero. Metodologicamente o artigo utiliza-se de análises documentais e discussão teórica, tendo como objeto central de análise a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

1 V., a título de exemplo, os debates sobre a ADI 4.439, no contexto da qual, em 2019, o Supremo assentou a possibilidade de que o ensino religioso nas escolas tenha natureza confessional.

(ADPF) 457, apoiando-se também em reflexões concernentes às ADPFs 461 e 465, em que a discussão de gênero é central. Trata-se, no primeiro caso, da recente decisão em que se reconhece a inconstitucionalidade de lei municipal que proíbe as escolas públicas de tratar de desigualdade de gênero, e no caso das outras duas ações, de ações com objetivos semelhantes, no bojo das quais houve as primeiras decisões preliminares para suspensão em caráter liminar.

Por fim, para desenvolver estes pontos, o artigo divide-se em três itens, sendo o primeiro deles dedicado a compreender o contexto de surgimento e de proliferação da chamada "ideologia de gênero"; o segundo, à abordagem das ações judiciais e a discussão do conteúdo decisório proferido; já no terceiro, com uma reflexão crítica sobre os limites e potencialidades da decisão como forma de garantia democrática e de cidadania.

2 I "IDEOLOGIA DE GÊNERO": CONTEXTUALIZANDO O DEBATE EM TORNO DAS AÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal é reconhecida como uma carta de terceira geração, junto de outras constituições latinoamericanas, tendo em conta sua extensão e o complexo sistema de garantias que estrutura (FERRAJOLI *In* STRECK; TRINDADE, 2012, p. 231-254). Muito embora celebrada no contexto regional, passou por um processo de revisão, em razão de limitações que se apresentaram na ordem político-econômica do país, cinco anos depois de sua promulgação (ARANTES, 2010, p. 13-65).

Os arranjos institucionais do país atribuem ao Supremo Tribunal Federal uma dupla função, podendo agir tanto como uma Corte constitucional, realizando o controle de constitucionalidade das leis, como também como um Revisor Judicial, o que incluiria o STF como um órgão dentre outros do Poder Judiciário com competências revisionais.

Em 1999, foi aprovada a Lei 9.882/1999, disciplinando mais um mecanismo de controle de constitucionalidade, a chamada *arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)*. O objetivo visado, quando da propositura da lei, era o de controlar atos ou omissões inconstitucionais do poder público, nas hipóteses em que não fossem cabíveis as ações diretas de inconstitucionalidade, sobretudo ante leis ou atos normativos que tenham entrado em vigor antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e ante atos municipais. A ADPF, portanto, atende ao critério da subsidiariedade, aplicando-se apenas e tão somente quando outros mecanismos de controle não puderem entrar em cena.

Esse dispositivo relaciona-se ao controle de constitucionalidade do STF e tem sido um recurso utilizado por diferentes setores sociais para salvaguarda de preceitos fundamentais, estruturantes do sistema constitucional. Assim, já foi utilizada em situações relativas, por exemplo, ao direito ao aborto do feto anecéfalo (ADPF 54), à realização da "Marcha da Maconha" (ADPF 187), à Lei da Anistia (ADPF 153), às cotas raciais nas

universidades (ADPF 186), entre outros.

Em 2017, o Procurador-Geral da República em exercício, Rodrigo Janot, ajuizou uma série de ADPFs que receberam registros numéricos diversos, dentre as quais, a ADPF 457, cujo julgamento final antecedeu às demais. As ações foram distribuídas para relatoria a diversos ministros do Supremo (STF, 2017). Todas elas, contudo, contemplam matéria semelhante: questionar a legitimidade de legislações municipais, Brasil afora, que visam impedir a veiculação de conteúdos atinentes às desigualdades ou discriminações de gênero no ambiente escolar. Nosso interesse particular é analisar o conteúdo decisório final da ADPF 457, conferindo destaque também para as ADPFs 461 e 465, que tiveram as primeiras decisões relativas à suspensão provisória de leis municipais neste contexto.

A literatura acadêmica recente discute, desde diversos pontos de vista, como o conceito de "ideologia de gênero" tornou-se tema no debate público e ainda um eixo organizador de disputa entre diversos grupos sociais. Um ponto fundamental destas análises é destacar o papel da Igreja Católica na elaboração e difusão desta ideia. Miskolci e Campana (2017, p. 725-748); Vaggione (2017); Junqueira (2017); Rosado-Nunes (2015, p. 1237-1260); Machado (2018) e Côrrea (2018), dentre outros/as, analisam a construção semântica, social e política da denominada "ideologia de gênero". Um eixo comum de destaque na construção genealógica do conceito são as conferências da ONU, sendo a IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, a chamada conferência de Pequim, realizada em 1995, um momento crucial para a compreensão do que, aqui, interpretamos como uma reação reacinonária e (neo)conservadora promovida pela Igreja Católica, que ganha adesão entre diferentes denominações religiosas e políticas e será base para o quadro atual em torno da questão.

Essa importância decorre do fato de que, na declaração e plataforma de ação da Conferência de Pequim, adota-se o termo "gênero" para tratar das diferenças entre homens e mulheres, sendo que naquele momento o termo é aprovado, e então utilizado amplamente em documentos oficiais de diversos países. É interessante notar que, desde a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento no Cairo, em 1994, o termo já vinha sendo adotado em documentos oficiais, porém, sua utilização não era ainda compreendida de forma polêmica ou controversa. É na conferência de 1995 que "gênero" começa a ganhar destaque, pois em torno do conceito já há interpretações ligadas à sexualidade e gêneros (cf. CORRÊA, 2018).

A conferência de Pequim representa um avanço em diferentes frentes ligadas aos direitos das mulheres, como o enquadramento de direitos das mulheres como direitos humanos; aprovação dos parágrafos sobre revisão de leis punitivas do aborto; sobre educação sexual das meninas; sobre direitos sexuais das mulheres, dentre outros. Assim, significa para alguns analistas um momento de perda para a Igreja Católica, que também contava com seus representantes na Conferência.

Decorre deste embate e desta perda um conjunto de textos e documentos escritos

e promovidos pela Igreja: a) em 1995, o papa João Paulo II (Wojtyla) escreve a carta às mulheres; b) em 1997, textos do Cardeal Ratzinger (que será depois o papa Bento XVI) serão precursores da contraofensiva política-discursiva contra os feminismos e suas agendas, uma vez que o cardeal utiliza o termo *gender* para designar uma “pretendida revolução contra as formas históricas da sexualidade e que culmina em uma revolução contra os pressupostos biológicos”, ponto fundamental para aqueles que tratam gênero como ideologia; c) em 2003, data-se a publicação do *Léxicon de Termos Ambíguos e Discutidos sobre a Vida Familiar e Ética; d)* e em 2004, da *Carta dos Bispos da Igreja Católica sobre a Colaboração dos Homens e das Mulheres na Igreja e no Mun*do. Tais publicações são consideradas o fundamento teórico-teológico para a construção da gramática política sobre “ideologia de gênero” e certamente podem ser compreendidas como peças de uma contraofensiva católica às conquistas de grupos feministas materializadas na Conferência de Pequim (cf. MISKOLCI; CAMPANA, 2017).

Porém, é em 2007, na V Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano e do Caribe (Celam), no documento conhecido como *Documento de Aparecida*, que a luta contra a “ideologia de gênero” e a defesa do conceito tradicional de família passa a ser um eixo central de articulação da Igreja Católica na América Latina. No Brasil, questões ligadas à promoção da igualdade de gênero e respeito à diversidade sexual estão na pauta pública desde a assembleia constituinte, e com o regime democrático consolida-se uma crescente demanda e mobilização em torno destes temas.

Segundo Machado (2018) destacam-se, desde o governo Fernando Henrique Cardoso, programas de promoção de direitos humanos como o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I e II, medidas que se intensificam nos Governos de Lula, sendo em 2004 a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e o lançamento do “Brasil sem homofobia - programa de combate à violência e à discriminação contra GLBT e promoção da cidadania homossexual”. Em 2005, estabelece-se a Comissão Tripartite de Revisão da Legislação Punitiva sobre o Aborto, e em 2008, a I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais, e em 2009, o PNDH III.

Estas são medidas que demonstram avanço no entendimento da necessária atenção estatal em promoção da igualdade e respeito aos grupos socialmente marginalizados, em especial à população LGBTQI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros, queer, intersex). Dentre os fatos enumerados acima, é importante nos determos ao Programa Brasil sem Homofobia, de 2004, uma parceria entre o Ministério da Saúde e a Secretaria de Direitos Humanos, pois é nos passos e promoção deste programa que se visualiza uma aglutinação de instituições e grupos conservadores, aglutinação que vai além de grupos religiosos ligados à igreja Católica, mas que compõe-se em torno da pauta moral e racionalidade neoconservadora que reverbera no objeto de análise deste artigo, que são as ADPFs sobre planos municipais de educação, ou seja, leis municipais que visam proibir ensino com informações de gênero na escola e que tratam tais informações

como “ideologia”. O programa ganhou a alcunha, por parte da bancada parlamentar e pela mídia, de *kit gay* (v. CESAR; DUARTE, 2017, p. 141-155).

Estes são momentos fundamentais para a compreensão das articulações em torno da composição de um campo em torno da “ideologia de gênero”, em torno da defesa da “família” natural, elegendo os temas ligados a gênero como grandes inimigos públicos e sociais. Segundo Biroli (2018, p. 12), politicamente, a ideia de “família” tem um efeito guarda-chuva, uma vez que é mobilizada por políticos religiosos de diferentes denominações. Assim, a defesa da família e de uma moralidade religiosa serve como base legitimadora de uma política de recuo de direitos, sendo utilizada de modo a se opor explicitamente contra direitos LGBTQI e contra os direitos ligados à autonomia das mulheres.

Assim como Miskolci e Campana (2017), entendemos que uma forma profícua de pensar os embates em torno da “ideologia de gênero” e a articulação dos diferentes grupos em seu redor é pela ideia de campos discursivos de ação de Sônia Alvarez (2014, p. 18). Segundo a autora, os “campos discursivos de ação” são muito mais do que meros aglomerados de organizações voltados para determinada problemática; eles abarcam uma vasta gama de atores individuais e de lugares sociais, culturais, e políticos. Nesse conjunto, há uma constante negociação ou embate político-cultural que constitui o campo discursivo de ação. Assim, o debate sobre ideologia de gênero se dá em um campo discursivo de ação em que há uma convergência de atores sociais diversos em torno desta pauta, e que, segundo Miskolci e Campana, atuam como empreendedores morais. Trata-se de um grupo diverso de sujeitos atuantes em diversos lugares sociais, como igreja, estado, sociedade civil, sendo de diferentes designações religiosas e que atuam não somente na sociedade civil, mas compõem quadros do governo. São sujeitos empenhados na disseminação da gramática político-moral da noção de “ideologia de gênero”.

A discussão do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020 é um ponto determinante na composição do campo discursivo da ‘ideologia de gênero”, em que há a difusão da ideia de ideologia de gênero entre os parlamentares e forte adesão pentecostal. O plano é um documento responsável por balizar as diretrizes, metas e estratégias da política educacional no país, de acordo com o Ministério da Educação. Sua aprovação se dá em formato de lei ordinária, o que quer dizer que a aprovação decenal do plano é procedida no Congresso Nacional e sancionada pela presidência da República. Com as discussões em torno do PNE, as formulações discursivas que transformam os estudos de gênero em uma ideologia forjada no construcionismo social, oposta às “leis da natureza” e aos “valores morais”, e que levaria à destruição da família tradicional e ainda, implicaria em doutrinação de crianças nas escolas, ganha grande ressonância social entre 2012 e 2014, sendo que destes eventos decorrem muitos episódios, dentre eles, as leis municipais que são contestadas pelas ADPFs, objetos de análise deste artigo.

O PNE teve uma longa e conturbada trajetória. Conforme Rosado-Nunes (2015, p. 1240), o plano foi entregue ao Presidente Lula pelo então ministro Fernando Haddad,

em dezembro de 2010, e foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2012, após receber quase 3 mil emendas e seguiu para o Sendo, onde sofre novas alterações, e então é encaminhado para a Comissão Especial da Câmara, e tem suprimidas do texto as referências a gênero e à orientação sexual, e é finalmente aprovado em 22 de abril de 2014. O PNE é então encaminhado para a então presidenta Dilma Rousseff, que o sanciona sem vetos em 25 de junho de 2014.

Decorrente do PNE, Estados e Municípios também deveriam formular e aprovar seus respectivos planos (Planos Estaduais de Ensino – PEEs; e Planos Municipais de Ensino – PMEs), a partir dos trâmites legislativos locais (nas Assembleias estaduais e municipais), conforme o Caderno de Orientações para o Plano Municipal de Educação (MEC, 2014). A recomendação foi no sentido de que as municipalidades formulassem grupos de estudos para apurar o diagnóstico da educação no plano local, e depois apresentassem projetos de lei municipais em sintonia com o PNE.

3 I AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E OS PLANOS MUNICIPAIS DE ENSINO

Diante das leis municipais instituindo planos municipais de educação voltados à vedação do ensino[2], problematização ou veiculação de debates sobre a temática de gênero nas escolas, alguns destes dispositivos passaram a ser alvo de questionamentos sobre a sua constitucionalidade. Nosso interesse particular versa sobre os argumentos que aparelham a decisão final proferida pelo STF no contexto da ADPF 457 e nas decisões provisórias concernentes às ADPFs 461 e 465.

De acordo com as peças iniciais dirigidas ao STF pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, o objetivo principal das ações seria o de declarar incompatíveis com a Constituição Federal brasileira os dispositivos contidos nas leis Municipais de diversos municípios brasileiros e que aprovam o plano municipal de educação e vedam políticas de ensino com informações sobre gênero, impedindo ao mesmo tempo o uso de material didático e pedagógico sobre “ideologia de gênero”.

Mediante a urgência do caso, a Procuradoria-Geral da República solicitou ao Supremo que suspendesse cautelarmente a eficácia das leis municipais em questão. O art. 5º da lei que regulamenta a ADPF, em seu §3º, prevê: “A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrente da coisa julgada”. Os Municípios de Paranaguá (PR) e Palmas (TO) foram os primeiros a sofrer impacto direto da postura liminarmente assumida pelo STF. Ou seja, o posicionamento favorável do relator feito em duas das ADPFs já ajuizadas (461 e 465), ministro Luís

2 Há relatos de que, em algumas municipalidades, até mesmo a expressão “gênero alimentício” foi sumariamente retirada dos PMEs, sob o risco de darem abertura às pautas igualitárias de gênero. (Cf. ANASTÁCIO, 2019).

Roberto Barroso, por prerrogativa legal, teve por efeito a imediata determinação da suspensão dos efeitos das referidas leis municipais. Já a ADPF 457 foi a primeira a contar com decisão final, encampada pela relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, declarando inconstitucional a legislatura municipal de Nova Gama (GO). Cabe destacar que a ação produz efeito vinculante para todos (*erga omnes*), quer dizer, é autoaplicável e se estende aos demais órgãos do Poder Judiciário.

De toda forma, antes mesmo de tal decisão tomar corpo, a própria propositura das ações, em sua maioria pelo procurador-geral da República à época, foi lida como uma espécie de resposta contraria às ofensivas neoconservadoras das legislaturas municipais. Desejamos pontuar, aqui, o conjunto de argumentos que estruturou as duas ordens decisórias (a provisória, e a final) em seu aspecto material[3], pelos dois ministros supramencionados: I. Os conceitos de sexo, gênero e orientação sexual; II. A competência legislativa da União para dispor sobre Educação (CF, art. 22, XXIV, e art. 24, IX); III. O alcance do direito à educação; IV. A educação como instrumento de transformação cultural e de promoção do direito à igualdade; V. Educação sexual e proteção integral da criança e do adolescente. VI. O direito à liberdade de expressão.

Pontuamos neste artigo que o conteúdo decisório, embora inicialmente possa ser visto como comprometido com uma perspectiva secular da vida em sociedade, perde a oportunidade de consolidar uma reivindicação *em favor da igualdade e cidadania* e que esta é uma questão que diz respeito a toda a sociedade e a um compromisso com a democracia.

Passemos, assim, a explorar os aspectos mais relevantes das decisões para o desenvolvimento deste trabalho. Em primeiro plano, no que tange ao posicionamento do ministro Barroso (STF, 2018), ao diferenciar categorias como gênero, orientação sexual e assim dispor de categorias identitárias tais quais *cisgênero, transgênero, homossexuais, bissexuais*, etc., afirma que a sociedade tem de lidar com questões que se apresentam como verdadeiro “fato da vida”. Recusar o acesso a tais conteúdos em sala, portanto, equivaleria a recusar o acesso a temas com os quais alunos e alunas terão contato a partir de sua experiência em sociedade. Deste modo, a supressão destes debates não suprimiria as diversidades de gênero ou orientação sexual do convívio humano, mas imporia desconhecimento e ignorância, transgredindo valores expressamente mencionados pelo ministro em seus votos, notadamente o pluralismo ideológico e a liberdade.

Ao mesmo tempo, Moraes (STF, 2020) destaca que o papel da Suprema Corte é defender irrestritamente os direitos e garantias fundamentais de todos, sejam grupos majoritários ou minoritários, o que só é viável a partir da salvaguarda das liberdades civis e do pluralismo de ideias.

Ainda, Barroso registra que a censura às temáticas em destaque cerceia a

3 Há argumentos que estruturam o conteúdo formal da decisão final, principalmente, no que tange ao cabimento da ADPF para o caso em tela. Deixamos de abordá-los aqui, porque não afetam o argumento central deste trabalho.

autonomia, nega respeito, e consiste em uma estratégia de uso do aparato estatal “para impedir a superação da exclusão social e, portanto, para perpetuar a discriminação”. Por outro lado, lembra-nos que a abordagem destes conteúdos não consiste em doutrinação, mas apenas em um importante mecanismo de compreensão sobre a sexualidade e de proteção contra eventuais formas de discriminação daqueles que ainda não têm absoluta definição sobre suas preferências identitárias. Por consectário, nada mais seria do que uma via para se assegurar o princípio constitucional da proteção integral. Já Moraes estrutura seu argumento em torno do conceito de “liberdade de expressão”, destacando que não há espaço, no contexto constitucional, para que se limite qualquer tipo de conteúdo, o que conformaria uma espécie de censura previa. A permissão de veiculação de conteúdo não deve garantir somente a publicização das ideias da maioria, mas sim abrigar o pluralismo democrático, veiculando todo tipo de opinião ou interpretação. Na lei municipal impugnada, afirma o ministro, a interdição de conteúdo de gênero institui um mecanismo de censura previa[4].

Ante tais pontuações, destacamos que a judicialização pode ser entendida como um fato presente em democracias contemporâneas, onde “questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário” (BARROSO, 2017). Nas sociedades contemporâneas em que se enfrentam problemas complexos, é inegável a superposição entre a esfera do Direito e da política. Porém, é necessário ter cautela com esses encontros, pois se por um lado a relação entre política e direito é inevitável, por outro, pode levar a um eclipsamento da divisão dos poderes, um ponto basilar para os regimes constitucionais.

Diante da complexidade dos problemas contemporâneos, é importante que o Judiciário assuma papéis desafiadores, como o *papel contramajoritário, o representativo e o iluminista* (*Ibidem*). Os dois últimos, sinteticamente, conferem às cortes superiores a tarefa de garantir a vontade da maioria, porém sempre em respeito ao estatuto fundamental de humanidade, ou seja, às garantias e princípios fundamentais. Concomitantemente, também incumbe aos tribunais constitucionais fazer valer a Constituição mesmo que contrariamente aos atos do Legislativo e do Executivo, quando necessário for, especialmente em se tratando dos Direitos Humanos e garantia de cidadania, este seria o papel contramajoritário que eleva a proteção dos direitos fundamentais à máxima potência e, ainda, garante “a proteção das regras do jogo democrático e dos canais de participação política de todos” (BARROSO, 2017).

Diante disso, no próximo item, pretendemos demostrar que, o conteúdo decisório dos votos deveriam se consolidar no terreno da justiça social e da cidadania para um melhor desempenho dos papeis acima descritos.

4 Cabe destacar que estes são apenas pontos que centralizam os conteúdos decisórios. Furtamo-nos de reproduzir mais trechos ou de replicar mais o conteúdo das decisões, a fim de reservar o espaço deste trabalho para os argumentos analíticos atinentes ao objetivo do artigo.

4 | GÊNERO E CIDADANIA

Um *status* igual de cidadania para todas e todos é um eixo constitutivo dos Regimes Republicanos Democráticos. Trata-se de uma reivindicação robusta de democracia, entendida mais do que como um procedimento, mas como um conjunto de valores e um modo de vida que possui, portanto, mais do que um valor instrumental. Tanto para a tradição republicana clássica, como em suas leituras contemporâneas (SKINNER, 1990; PETTIT, 1997; VIROLI, 2002), uma sociedade republicana implica em uma relação entre Estado e cidadãos, e a relação entre cidadãos entre si. O estatuto de cidadania exige direitos individuais ligados à liberdade, mas também um compromisso com esses valores e interesses fundamentais da sociedade em conjunto.

De acordo com Pettit e Lovet (1997, p. 11-29), a ideia central de um regime republicano é a liberdade, e uma pessoa livre é aquela ou aquele que não vive sob o domínio de outros, de modo que, ser livre consiste em não estar sob o arbítrio de outrem, seja de uma instituição, um grupo, ou uma pessoa. Assim, um Estado republicano deve se comprometer em promover a liberdade de seus cidadãos e, portanto, um Estado deve se comprometer com valores que levem à realização da *não dominação* para todos e todas. É importante destacar que nem mesmo o aparato do estado deve se constituir como fonte de arbítrios autoritários. Para Philip Pettit (2014), a busca incessante da *não dominação* deve ser a principal motivação de um governo, e este valor - *não dominação* - pode servir como uma bússola moral e política diante das decisões difíceis e conflitivas que envolve a vida em sociedades democráticas plurais e complexas.

Logo, a liberdade é eixo constitutivo da cidadania, porém, esta não é *qualquer* liberdade, ou uma liberdade de se fazer o que se deseja. Um entendimento de que as democracias contemporâneas sejam regimes republicanos exige que as instituições sociais e políticas se organizem para que a liberdade, entendida como não-dominação, seja maximizada; e a prática do respeito mútuo, elevada. Neste sentido, a liberdade é algo compartilhado e está atrelada a um compromisso de diminuir ao máximo qualquer situação de dominação, o que pode ser realizado por meio dos esforços do Estado em empoderar e proteger os indivíduos e frear as formas de poder opressoras, tais quais as legislações municipais aqui apontadas. Ou seja, as pessoas podem sofrer diferentes tipos de dominação e, assim, de redução do seu *status* de cidadania, tecendo assim uma rede social em que alguns são “mais” e outros, “menos” cidadãos.

Desta forma, um Estado comprometido com justiça e liberdade deverá estar atento, tanto para as formas de dominação entre os cidadãos, como também quando o próprio Estado, em formas de leis, discricionariedade, aparato de governo e de repressão se impõe como um limitador/diminuidor desta liberdade. Tal visão sobre a liberdade exige uma compreensão de as relações se estabelecem em contextos e estruturas sociais, atrelando-se à convivência em sociedade.

Nosso argumento é que tratar estudos de gênero como “ideologia de gênero”, e ainda buscar por meio do aparato legal municipal a proibição de tais discussões é uma forma de imposição arbitrária de uma visão de mundo, e ao fazer isso, se configura como um mecanismo de dominação e porquanto redutor de cidadania, não só das pessoas LGBTQI, mas também coloca em cheque valores fundamentais para um estado republicano democrático. É imprescindível compreender que a discussão de questões de gênero é essencial para o estabelecimento da igualdade entre as pessoas, e que tal igualdade é fundamental para a construção de um tecido cívico, em que, a despeito das diferenças, todos desfrutam do mesmo *status* de cidadania. O que efetivamente queremos colocar em evidência é que as leis municipais, as ADPFs, e o campo discursivo em questão, implicam diretamente sobre a nossa democracia, entendida aqui como um conjunto de valores e não apenas um instrumento para escolha de representantes, e que este é um conteúdo que precisa ser salientado e reforçado nas discussões que envolvem o tema da “ideologia de gênero”.

Assim como estabeleceu Janot, enquanto Procurador-Geral da República ao ajuizar a série de ADPFs, e as decisões aqui analisadas, proibir as discussões de gênero nas escolas é inconstitucional, fere valores fundamentais da vida em sociedades democráticas plurais contemporâneas. Entretanto, desejamos ressaltar que tais medidas também afetam o estatuto de igual cidadania para todos e todas, uma vez que reforçam padrões de desigualdade social.

Destaca-se, assim, que a despeito de uma formal igualdade constitucional, há situações materiais e objetivas que localizam as diferentes pessoas em lugares distintos nas estruturas sociais, fatores como classe, raça, etnia, deficiências, identidade de gênero, homoafetividade, tornam as pessoas – os cidadãos – mais ou menos vulneráveis socialmente. Dependendo das intersecções que marcam a existência de uma pessoa, esta terá mais ou menos custos e incentivos sociais para acessar determinados bens e serviços públicos.

Por exemplo, segundo dados da organização Transgender Europe (TGEu) e seu relatório Trans Murder Monitoring (TMM) de 2017, o Brasil, países analisados, é o país que tem o maior número de mortes (assassinatos) de pessoas trans. Os dados apontam para um total de 2609 relatados homicídios de pessoas trans em 71 países em todo o mundo, entre 1 de Janeiro de 2008 e 30 de setembro de 2017, sendo o Brasil responsável por 52% (1071) deste total. Ainda sobre a população trans, tomemos dados sobre escolaridade e ocupação profissional: segundo dados do projeto Transcidadania, implementado em janeiro de 2015 pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da Prefeitura de São Paulo, até 2016, das 221 pessoas beneficiadas pelo programa, 85% não possuíam ensino fundamental completo, e ainda 90% recorriam ou recorreram ao trabalho sexual em algum momento de suas vidas (SILVA, 2017).

Estes dados evidenciam que, no Brasil, pessoas trans tem menos acesso à educação,

saúde e trabalho regulamentado do que pessoas não trans (cis), ilustrando o argumento de que o *status* de cidadania é diminuído por questões estruturais de desigualdade e que gênero é um dos marcadores destas desigualdades. Reconhecer isto é reconhecer esta como uma questão fundamental de justiça e de democracia, ou seja, esta é uma questão que transcende o grupo de pessoas afetadas e diz respeito a todos e todas brasileiras e brasileiros.

Outro exemplo de desigualdade é a que observamos nos dados sobre violência contra as mulheres. Segundo o Mapa da Violência 2015 (FLACSO, 2015), os feminicídios de mulheres negras aumentaram 54% em dez anos no Brasil, passando de 1.864, em 2003, para 2.875, em 2013. Enquanto, no mesmo período, o número de feminicídios de mulheres brancas caiu 9,8%, saindo de 1.747, em 2003, para 1.576, em 2013. Estes números demonstram que, embora as mulheres componham um grupo social que em grande medida é vulnerável à violência, são as mulheres negras as mais vulneráveis dentro deste grupo.

Estes apontamentos são importantes para fundamentar uma reivindicação deste artigo e que gostaríamos de destacar nas ADPFS em análise: é necessário compreender as desigualdades sociais como elementos constitutivos de condições de restrição ou acesso de pessoas e grupos a determinados bens sociais e, portanto, são questões determinantes para o exercício da cidadania, entendida aqui como mais do que uma mera formalidade, mas como um valor e um bem substantivo para o bom andamento das sociedades democráticas.

Reconhecer isto é reconhecer esta como uma questão fundamental de justiça e de democracia, ou seja, esta é uma questão que transcende o grupo de pessoas afetadas e diz respeito a todos e todas brasileiras e brasileiros, trata-se de uma questão vinculada diretamente à democracia e ao cultivo de uma ideia de sociedade, como um espaço comum, partilhado entre iguais, embora de forma plural.

Nas decisões aqui analisadas, valores democráticos como autonomia, exclusão social e respeito à diferença, que destacamos como fundamentais, são colocados em tela. Retomamos aqui alguns trechos literais:

> (...) Privar um indivíduo de viver a sua identidade de gênero ou de estabelecer relações afetivas e sexuais conforme seu desejo significaria privá-lo de uma dimensão fundamental da sua existência; implicaria recusar-lhe um sentido essencial da autonomia, negar-lhe igual respeito e consideração com base em um critério injustificado. (...)

> (...) Proibir que o assunto seja tratado no âmbito da educação significa valer-se do aparato estatal para impedir a superação da exclusão social e, portanto, para perpetuar a discriminação. Assim, também por este fundamento – violação à igualdade e à dignidade humana – está demonstrada a plausibilidade do direito postulado.

> (...) A educação sobre o assunto pode ser, assim, essencial para sua autocompreensão, para assegurar sua própria liberdade, sua autonomia, bem como para proteger o estudante contra a discriminação e contra ameaças de cunho sexual. (STF, 2018)

Evidencia-se, então, um caráter progressista nas decisões, sobretudo na decisão final, e ainda sua atenção para o fato de que a proibição da discussão de gênero nas escolas corresponde à supressão de direitos fundamentais, e afronta a valores democráticos. Entretanto, acreditamos que a decisão poderia ser potencializada como um instrumento estratégico se explicitasse sua conexão com a própria ideia de cidadania. Dado o contexto neoconservador, faz-se necessário destacar que, embora tais proibições impactem em maior medida na vida das pessoas LGBTQI, elas ultrapassam esta importante dimensão, uma vez que estas políticas orientam-se por convicções morais-religiosas particulares e, por isso, confrontam direitos fundamentais de igualdade e de cidadania diante da pluralidade de formas de vida.

Na decisão proferida pelo ministro Alexandre de Moraes há uma clara preocupação com o valor da liberdade de expressão, entendido como estruturante da democracia:

> (...) No âmbito do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas assegurado pela Constituição em contextos de educação e do ensino, contudo, a garantia constitucional da liberdade de expressão não se direciona somente à permissão de expressar as ideias e informações oficiais ou suposta verdade das maiorias, mas sim garante as diferentes manifestações e defende todas as opiniões ou interpretações político-ideológicas conflitantes ou oposicionistas, que podem ser expressadas e devem ser respeitadas, não porque necessariamente são válidas, mas porque são extremamente relevantes para a garantia do pluralismo democrático. (STF, 2020)

De fato, a liberdade de expressão é um valor importante, porém, do nosso ponto de vista, não é exatamente este o valor que deveria estar em evidência nesse intricado debate. A liberdade, se entendida como desimpedimento para fazer ou dizer o que se deseja, se levada ao limite, pode colidir com um dos eixos estruturantes da democracia que é a igualdade, ou utilizando o vocabulário republicano mobilizado neste artigo, com o *status igual* de cidadania. Ademais, atualmente, a reivindicação pela liberdade de expressão tem ancorado grupos autoritários que propagam discursos de ódio e que se colocam contra a própria noção de igualdade humana fundamental (BROWN, 2020).

A perspectiva defendida neste artigo é de que é urgente pensar a igualdade de gênero e, portanto, a inconstitucionalidade das leis municipais como uma questão de justiça e cidadania. Assim, a liberdade deve ser uma reivindicação dentro de uma compreensão da democracia como um regime entre iguais, e não com fundamento na ideia de pluralismo (que é a abordagem mais destacada em todas as decisões aqui grifadas).

De acordo com a perspectiva teórica adotada neste artigo, para que para um arranjo - social, econômico ou pessoal - seja aceitável, é necessário que cada parte desse arranjo

possa ser capaz de olhar o outro nos olhos, sem medo ou em deferência a outrem (PETTIT, 1996, P. 595). Esse reconhecimento compartilhado de que todos e cada um possuem direitos sociais e legais é o fundamento para a reivindicação da cidadania como um *status* igual e para todos, e de que sociedades democráticas comprometidas com a justiça precisam se opor a situações de assimetrias, desigualdades e opressão entre os seus cidadãos.

Entretanto, é preciso reconhecer que, em alguma medida, o voto final sinaliza em alguns trechos a defesa da igualdade, a fim de justificar o exercício da jurisdição da Corte Suprema para todos. Infere que os direitos devem ser igualmente distribuídos, tanto para a maioria, quanto para a minoria. Entretanto, como desenvolvimento deste raciocínio, constrói seu argumento central lastreado na ideia da liberdade de expressão para que, justamente, os conteúdos "minoritários" sejam igualmente abordados. Deste modo, acreditamos que ao alinhavar os argumentos em tono da ideia de liberdade, especialmente da liberdade de expressão, reivindicando aos diferentes grupos esse direito de se expressar pode ser contraproducente para a construção de uma sociedade justa. Deste modo, a reivindicação pela liberdade de expressão sem que essa reivindicação seja acompanhada de reflexões sobre igualdade e justiça pode equalizar discursos que não são, de fato, equânimes. Afinal, como aponta Brown (2020, p. 57-58), a defesa da liberdade se separada de um compromisso com a sociedade acaba se reduzindo à uma defesa da licença pessoal e com isso acaba consagrando como livre expressão discursos de ressentimento e preconceito que comprometem a integridade do tecido social. Igualdade na liberdade de se expressar, se defendida irrestritamente, sem uma conexão mais profunda com a igualdade torna, na prática a liberdade um instrumento de poder e porquanto de dominação.

5 I CONCLUSÃO

A conjuntura política, no Brasil atual, é marcada pelo conflito em que, a despeito da complexidade, evidenciam-se de um lado reivindicações por igualdade, autonomia, e justiça social e, por outro lado, um movimento reacionário e conservador organizado em torno de ideias religiosas, tradicionais e anticientíficas que fizeram do "gênero" um "inimigo" público a ser combatido.

O aprofundamento do neoconservadorismo pode ser observado em diferentes instituições e campos sociais, inclusive no Judiciário, contudo esta crescente racionalidade neoconservadora encontra resistências e, por isso, diferentes instâncias se tornam arenas em disputa. Nesse sentido, analisamos o debate sobre a constitucionalidade de leis municipais brasileiras, que no contexto de diversos planos municipais de educação, procuravam vedar qualquer abordagem de temáticas afeitas à discriminação de gênero e/ou sexualidade. Estas ações desembocaram na recente decisão proferida no contexto da ADPF 457, com caráter vinculativo e abrangente. Neste artigo, argumentamos e procuramos demonstrar que ainda há expectativas pendentes sobre a performance do Judiciário neste

debate, reivindicando a importância e necessidade de que se faça uma forte oposição à agenda conservadora, notadamente a partir da disseminação da chamada “ideologia de gênero”, tendo em vista os perigos que tal agenda coloca sobre valores democráticos e constitucionais.

É preciso reafirmar, *a contrario sensu* daquilo que se convencionou chamar, em tom de desqualificação, de “ideologia de gênero”, que o que existem são campos teóricos – sejam estes os Estudos de Gênero, ou os Estudos Feministas, por exemplo - sérios, científicos, legítimos, e engajados com a justiça social. Ao retomar o argumento de que, negando acesso às discussões de gênero nas escolas, as leis municipais estariam negando fatos da vida ou a devida liberdade de expressão, é preciso ir além. É urgente compreender que, quando se produz teoria sobre gênero ou sexualidades, não se está simplesmente “conversando” sobre a vida. Está-se construindo um campo de saber acadêmico. E a escola é espaço de divulgação e solidificação científica.

Para além, embora as decisões introduzem rapidamente o argumento da superação da exclusão social e da discriminação, albergando o pluralismo e a liberdade, urge aprofundá-lo, discutindo também como os debates sobre gênero e sexualidades nas escolas são uma potente possibilidade de garantia de cidadania e de mantença de uma tessitura social íntegra e democrática. Afinal de contas, seu impacto não é sentido apenas pelos alunos ou alunas, mas também por toda a sociedade.

Sendo assim, compreendemos que ressaltar a experiência intramuros das escolas é algo extremamente positivo. É preciso valorizar como o acesso aos conteúdos de gênero e sexualidades é de fato saudável para os/as estudantes. Mas, mais urgente ainda, é politizar esta experiência mostrando como ela está, na verdade, dentro de uma estrutura social ampla de injustiças. Portanto, passível de produzir um impacto extramuros ainda maior, como garantia de cidadania, justiça e, por isto sim, democracia.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. **Cadernos Pagu**. Campinas, n. 43, 2014, p. 13-56.

ANASTÁCIO, Márcio. **Bancada fundamentalista quer banir debate de gênero no PME**. Disponível em: https://jornalistaslivres.org/bancada-fundamentalista-quer-banir-debate-de-genero-no-pme/. Acesso em: 23 jan. 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. Jurisdição política constitucional. *In* SADEK, Maria Tereza (org). **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 13-65.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Rev. Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, out. 2017, Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 19 out. 2018.

BIROLI, Flávia. **Estudo:** Aborto em debate na Câmara dos Deputados. Cfemea, IPAS e Observatório de Sexualidade e Política, Open Society Foundations (OSF). Disponível em: <estudo-flavia-biroli-29-09-2016_def>. Acesso em: novembro 2018.

BROWN, Wendy. American nightmare: Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. In. **Political Theory**, 34, n.6 690–714. 2006 https://doi.org/10.1177/0090591706293016.

BROWN, Wendy. **Nas Ruinas do neoliberalismo**. Editora Filosófica Politéia, 2019, 1ª reimpressão 2020.

CESAR, Maria Rita de Assis; DUARTE, André de Macedo. Governamento e pânico moral: corpo, gênero e diversidade sexual em tempos sombrios. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 66, p. 141-155, Dec. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602017000400141&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CORREA, Sonia. A “política do gênero”: um comentário genealógico. **Cadernos Pagu,** Campinas, n. 53, e185301, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332018000200401&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 Nov. 2018. Epub June 11, 2018.

ÉPOCA NEGÓCIOS. **Janot inicia ofensiva contra leis municipais que proíbem ‘ideologia de gênero’ nas escolas**. Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/06/janot-inicia-ofensiva-contra-leis-municipais-que-proibem-ideologia-de-genero-em-escolas.html. Acesso em: 23 jan. 2019.

FERRAJOLI, Luigi. O constitucionalismo garantista e o estado de direito. Trad. André Karam Trindade. *In* STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (orgs.). **Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo***:* um debate com Luigi Ferrajoli. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 231-254.

FERREIRA, Guilherme Gomes. Conservadorismo, fortalecimento da extrema-direita e a agenda da diversidade sexual e de gênero no Brasil contemporâneo. **Lutas Sociais**. v. 20. n. 36. São Paulo: jan./jun. 2016, p. 166-178.

FLACSO. **Mapa da Violência 2015**: Homicídio de mulheres no Brasil. Disponível em www.mapadaviolencia.org.br. Acesso em jun. 2018.

GRZEBALSKA, Weronika; PETŐ, Andrea. The gendered modus operandi of the illiberal transformation in Hungary and Poland. **Women’s Studies International Forum**, 68, 164–172, 2018. https://doi.org/10.1016/j.wsif.2017.12.001.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. “Ideologia de gênero”: a gênese de uma categoria política reacionária – ou: como a promoção dos direitos humanos se tornou uma “ameaça à família natural”. *In* COSTA, Paula Regina Costa Ribeiro; MAGALHÃES, Joanalira Corpes. (orgs). **Debates contemporâneos sobre Educação para a sexualidade**. Rio Grande: Ed. da FURG, 2017. Disponível em: goo.gl/MUN9tM. Acesso em: 23 jan. 2019.

KRIZSAN, Andrea; ROGGEBAND, Conny. **Gendering Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe**. A comparative agenda. Central European University, 2019.

MACHADO, Maria das Dores Campos. O discurso cristão sobre a "ideologia de gênero". **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis , v. 26, n. 2, e47463, 2018 . Disponivel em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2018000200212&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 24 jan. 2019. Epub 11-Jun-2018. http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n247463.

MARTINS, Helena. **MPF quer suspensão de leis sobre abordagem de gênero e escola sem partido**. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-02/mpf-quer-suspensao-de-leis-sobre-abordagem-de-genero-e-escola-sem-partido. Acesso em: 26 out. 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. Da "doutrinação marxista" à "ideologia de gênero" - Escola Sem Partido e as leis da mordaça no parlamento brasileiro. **Direito e Práxis**, v. 7. n. 3, 2016, p. 590-621.

MISKOLCI, Richard; CAMPANA, Maximiliano. "Ideologia de gênero": notas para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. **Soc. Estado**. Brasília, v. 32, n. 3, 2017, p. 725-748. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922017000300725&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 nov. 2018.

PETTIT, Philip, **Republicanism:** a theory of freedom and government. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PETTIT, Philip. **Just freedom**: a moral compass for a complex world. Nova York, W.W. Norton & Company, 2014.

PETTIT, Philip; LOVETT, Frank. Neorepublicanism: a normative and institutional research program. **Annual Review Political Science**. Vol. 12, 2009, p. 11-29.

ROSADO-NUNES, Maria José F. A "ideologia de gênero" na discussão do PNE: a intervenção da hierarquia católica. **Horizonte**, Belo Horizonte, v. 13, n. 39, 2015, p. 1237-1260.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade.** Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995.

SILVA, Vitória Régia. Transfobia ainda é obstáculo para o acesso de pessoas trans ao mercado formal de trabalho. **Gênero e Número**, 7 de junho de 2017. Disponível em: http://www.generonumero.media/projetos-buscam-promover-inclusao-de-pessoas-trans-no-mercado-de-trabalho/ Acesso em jan. 2019.

SKINNER, Quentin. The republican ideal of political liberty. *In* SKINNER, Quentin *et al.* (eds.). **Machiavelli and republicanism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STF. **ADPF 457**. Núm. 1000061-56.2017.1.00.0000. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF457.pdf. Acesso em 13 jun. 2020.

STF. **ADPF 461**. Núm. 4000158-05.2017.1.00.0000. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5204906. Acesso em: 26 out. 2018.

STF. **ADPF 465**. Núm. 4000164-12.2017.1.00.0000. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5206802. Acesso em: 26 out. 2018.

STF. STF recebe mais ações contra leis que proíbem ensino sobre gênero e orientação sexual. **Notícias STF**, 2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=347407&caixaBusca=N. Acesso em: 26 out. 2018.

VAGGIONE, Juan Marco. La Iglesia Católica frente a la política sexual: la configuración de una ciudadanía religiosa. **Cadernos Pagu** (50), Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Gênero-Pagu/ Unicamp 2017.

VAGGIONE, Juan Marco; MACHADO, Maria Das Dores Campos. Religious Patterns of Neoconservatism in Latin America. **Politics and Gender**, 16(1), 6–10, 2020. https://doi.org/10.1017/S1743923X20000082.

VENTURINI, Lilian. Como o discurso de posse da nova procuradora-geral da República se encaixa na crise. **Nexo Jornal**. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/09/18/Como-o-discurso-de-posse-da-nova-procuradora-geral-se-encaixa-na-crise. Acesso em: 27 out. 2018.

VIROLI, Maurizio. **Republicanism.** Hill and Wang a division of Farrar, Straus and Giroux. Nova York, 2002.

CAPÍTULO 18

AS LEIS E A SEGREGAÇÃO: COMO AS LEIS INFLUENCIARAM A SEGREGAÇÃO SEXUAL NA SOCIEDADE PATRIARCAL CONTEMPORÂNEA

Data de aceite: 04/01/2021

Milena Guerin Alves
http://lattes.cnpq.br/0020992743708906

RESUMO: A Constituição Federal define, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei; porém, o presente projeto de pesquisa tem como objetivo entender os fatos legais e sociais que fazem este marco da Carta Magna do Brasil ser descumprido, até a necessidade da criação da Lei nº 11.340 (BRASIL, 2006), conhecida como Maria da Penha, cuja finalidade consiste em proteger as mulheres do risco e da segregação da sociedade patriarcal contemporânea.
PALAVRAS-CHAVE: Segregação; Mulher; Educação; Lei.

LAWS AND SEGREGATION: HOW LAWS HAVE INFLUENCED SEXUAL SEGREGATION IN THE CONTEMPORARY PATRIARCAL SOCIETY

ABSTRACT: The Federal Constitution define in it's 5th article that everybody are egual by the Law; however, the present research project aims to unsderstand the legal and social facts that make the Magnum Letter of brazil be disobeyed, until the necessity of the creation of the law 11.340 (BRASIL, 2006), known as Maria da Penha, whose purpose is to protect the women from the risks and segregation of contemporary patriarchal society segregation.
KEYWORDS: Segregation; Woman; Education; Law.

1 I INTRODUÇÃO

A cultura brasileira foi imposta durante o período colonial, e nela veio incutido o machismo, o catolicismo e um código legal baseado no patriarcalismo (COSTA *et al.*, 2011). Com o passar do tempo, a República Federativa do Brasil criou seu próprio código legal, sua primeira Constituição foi outorgada em 1824, porém, na família, a submissão feminina diante do elemento masculino esteve consolidada no Código Civil desde 1916, haja vista que o direito ao voto feminino só foi legalizado em 1932 (CARLO; BULGACOV, 2007).

> A segregação, contudo, não está presente apenas na lei, ela se encontra também na forma de tratamento. Mulheres são tratadas como "mulheres", delicadas, sensíveis, atenciosas, "do lar", entre outras características, especialmente a de ser historicamente inferior ao homem, que teria a função de protegê-la (CHAGAS; CHAGAS, 2017).

Até mesmo no âmbito exclusivamente feminino, as mulheres demonstram possuir influência machista em seu dia a dia, facilmente detectada em frases, sobretudo no âmbito familiar e dos amigos mais próximos, como "Agora você já pode se casar" ou "Sente-se como uma moça" (NEUKIRCHEN, 2017). Na educação, os brinquedos estimulam as meninas a se tornarem donas de casa e mães, com utensílios de cozinha em miniatura e bonecas

que necessitam de cuidado; ao passo que os meninos são ensinados a se desafiar e a se sentir um super-herói, (MAIA *et al.*, 2013; FINCO, 2005), e também no mercado de trabalho, recebem salários menores, funções consideradas de menor esforço físico e intelectual, mais cansativas e repetitivas (CARLO; BULGACOV, 2007; MACHADO, 2004).

Após tanto tempo de segregação, o Movimento feminista insurgiu contra a falta de igualdade dentro da sociedade, sendo taxado, até os dias atuais, como algo extremista e com o ideal de inverter as funções sociais, tornar a sociedade patriarcal atual em matriarcal, porém a verdadeira bandeira e objetivo é a igualdade (CORTES *et al.*, 2015; NEUKIRCHEN, 2017; PASINATO, 2010; MENEGHEL, 2013).

Em 2006 foi criada a primeira tipificação penal para a violência doméstica contra a mulher, contando com mais de 40 artigos, a Lei 11.340, batizada de Maria da Penha, recebeu este nome em homenagem à Maria da Penha Maia, uma mulher que por seis anos procurou ajuda da polícia, pois sofria agressões e tentativas de assassinato por seu marido, e não obteve ajuda, até ficar paraplégica, por meio de um atentado com arma de fogo.

2 | A SEGREGAÇÃO EXPRESSA EM LEI

No Brasil, em 2019, vigora o segundo Código Civil, revisado no ano de 2002, caracterizado como poder familiar, ou seja, é necessária a autorização de ambos os pais para as práticas da vida cível até os 18 anos, e não possui mais as características retrógradas do anterior que é de 1916, no qual somente a autorização paterna era necessária, a materna só era solicitada na ausência do pai e com autorização judicial, como a obrigatoriedade da adoção do nome do marido (BRASIL, 1916). Conforme o Novo Código Civil, a mulher é considerada plenamente capaz a partir dos 18 anos, ou a partir de seu casamento civil, se ocorrido anteriormente à emancipação legal, além de não precisar mais da autorização do marido, ou do juiz, caso desejasse vender ou comprar bens, exclusivamente em seu nome (BRASIL, 2002).

O primeiro código vigorou por 86 anos, com um ideal de pátrio poder, e de submissão feminina ao pai ou ao marido, colocando a mulher casada como “relativamente capaz”, sendo esta classificação a mesma conferida à adolescente entre 16 e 21 anos (BRASIL, 1916), dependendo a todo o momento da autorização do cônjuge para as práticas legais da vida civil, como, por exemplo, vender um imóvel, mesmo que ele estivesse no nome da esposa, e não tenha sido comprado posteriormente ao casamento (CARLO; BULGACOV, 2007).

Naquela época, a esposa só poderia responder por si e pelos bens em casos excepcionais, como na decretação de ausência do cônjuge, quando comprovada insanidade mental ou quando estivesse em cárcere por mais de dois anos, mas, ainda assim teria que ser assistida por um juiz e submetida à prestação de contas após a volta do marido ou a

sua cura psicológica (BRASIL, 1916; CARLO; BULGACOV, 2007).

A mulher tinha sua honra reduzida à sua dignidade sexual, se ela fosse deflorada antes de se casar, poderia ser devolvida a seus pais; poderia ter o seu casamento anulado por requerimento de terceiro, se seu marido tivesse ignorado seu defloramento; se fosse deflorada ainda menor, se a mulher honesta fosse violentada, ou aterrada por ameaças, se fosse seduzida com promessas de casamento, ou se fosse raptada, teria de se casar com o responsável pelo determinado ato, ou ser dotada de forma correspondente à ofensa (BRASIL, 1916).

3 I A FORMA DE TRATAMENTO

Cada tipo de sociedade impõe às pessoas um papel, a sociedade patriarcal e católica impõe há muito tempo os papéis dentro de vários países, e no Brasil não é diferente. A imagem de submissão da mulher perante o homem – o pai, o marido, o irmão, ou qualquer um que cuidasse, zelasse pelo seu bem, por sua dignidade – é taxativa desde a Idade Média, pois era uma população que tomava como base os textos bíblicos, nos quais a supremacia masculina era exaltada proporcionalmente à obediência que se impunha à mulher.

Mesmo com o passar do tempo, quase dez séculos, pode-se observar por comportamentos, por expressões públicas, que este veio retrógrado ainda tem muita influência na sociedade atual, trazendo para as pessoas metas e comportamentos prefixados, tais como: as mulheres nasceram para se casar e serem mães; dos homens se espera a proteção e o provimento da família (CHAGAS; CHAGAS, 2017).

Por mais que a maioria da população saiba que estes pensamentos são ultrapassados, ela os reproduz e julga inconscientemente, sobretudo no meio feminino, no qual as próprias mulheres taxam as outras por não se enquadrarem (NEUKIRCHEN, 2017).

Mesmo no século XXI, estereótipos cristalizados e polarizados, considerados "tão velhos quanto o tempo", dividem as mulheres entre "Evas" e "Liliths", sendo as donas do destino dos homens, podendo levá-los à redenção ou à ruína, (NEUKIRCHEN, 2017). Esta é uma imagem tão profunda e arraigada quanto à expressão que a define, chegando ao nível de as mulheres apontarem e julgarem umas as outras desta maneira, se segregando sempre que o rótulo por elas imposto às outras não for o mesmo que elas acreditam ter (CORTES *et al.*, 2015).

4 I A EDUCAÇÃO

A educação é um caminho longo e tortuoso, que deve começar a ser trilhado pelos pais e, a partir de determinada idade, pelos pais e pela escola. É no início da educação que o machismo deve ser evitado, porém é algo muito difícil de concretizar- se, pois está arraigado na sociedade e, por mais que ele seja evitado, afeta direta ou indiretamente a

criação da criança (FINCO, 2005; CORTES *et al.*, 2015).

A segregação dos sexos torna-se mais aparente com o passar dos anos, em relação à educação diferenciada, no período de zero a seis anos, está bastante associada a brinquedos e brincadeiras.

> "Essas construções categorizadas, ou seja, a norma cultural de que existem brinquedos certos para meninas e outros para meninos podem estar relacionados à preocupação que se tem com a futura escolha sexual da criança" (FINCO, 2005, p. 14).

Quando relacionada aos meninos, tem a função de estimular a liderança, a tomada de decisões, à proteção (FINCO, 2003), já os relacionados às meninas estabelecem forte ligação com a ideia retrograda que vincula o sexo feminino aos afazeres domésticos e às obrigações conjugais.

> Para as meninas existe uma vastíssima gama de objetos miniaturizados que imitam os utensílios caseiros, como serviços de cozinha e toilette, bolsas de enfermeira com termômetro, faixas, esparadrapo e seringas, dependências como banheiros, cozinhas completas com eletrodomésticos, salas, quartos, quartinhos para bebês, jogos para coser e bordar, ferros de passar, serviços de chá, eletrodomésticos, carrinhos, banheirinhas e uma série infinita de bonecas com o respectivo enxoval [sic] (BELLOTTI, 1975, p. 75-76 *apud* FINCO, 2005, p. 12).

Com o passar do tempo os brinquedos são deixados de lado e a preocupação começa a ser com a imagem e o enquadramento deste jovem em face da sociedade. Os garotos são influenciados por seus familiares a expressar sua sexualidade, a se tornar sexualmente ativo, a ir à festa e se divertir, fazendo o inverso com as moças, pois elas devem ter uma postura descente, do contrário ficarão mal vistas, e assim teriam mais empecilhos para se casarem posteriormente, assim como "manchariam o sobrenome de sua família" (MAIA *et al.*, 2013).

5 I O MERCADO DE TRABALHO

> Essa organização iria refletir-se nas questões inerentes à divisão sexual do trabalho e nas assimetrias de poder no espaço fabril, onde funções consideradas masculinas, como a operação das prensas mais pesadas ou a galvanização de baldes, acabavam tendo uma maior remuneração e valorização. (MACHADO, 2004, p. 61).

O excerto acima deixa estampada a situação da mulher no mercado de trabalho, desde a sua inserção, na Revolução Industrial, até os dias atuais.

> Assim, os dirigentes das fábricas alocavam as mulheres em tarefas predominantemente leves, menos rápidas e talvez mais monótonas que as dos homens, pois as mulheres teriam grande capacidade para trabalhos

> de minúcias e de detalhes, utilizando a delicadeza emotiva que seria exclusivamente sua. (CARLO; BULGACOV, 2007, p. 114).

Durante o período de Revolução Industrial, a maioria das crianças não frequentava as escolas, portanto, também eram empregadas nas fábricas. Com o passar do tempo, cada vez mais mulheres começaram a se especializar em busca de ocupar uma boa função dentro do mercado, posições que anteriormente eram exclusivas do público masculino, como engenheiro, mecânico, soldador, entre outras (CHAGAS; CHAGAS, 2017).

> "Tais características, que correspondem ao padrão de feminilidade, eram anteriormente tomadas para justificar que as mulheres deveriam ficar no 'seu lugar': no lar, cuidando dos filhos, do marido e da casa" (CARLO; BULGACOV, 2007, p. 125).

Cabe salientar, entretanto, que o maior empecilho para a inserção no mercado não foi o preconceito, foram as escolas e os filhos, pois as mulheres teriam de abandonar suas funções como mães e esposas, para ir trabalhar (NEUKIRCHEN, 2017). Desse modo, as creches e escolas não conseguiam e nem conseguem acompanhar a demanda por períodos integrais, impossibilitando, assim, a mãe de sair para trabalhar, pois não poderia deixar os filhos sozinhos em casa (CHAGAS; CHAGAS, 2017).

6 | O MOVIMENTO FEMINISTA

O feminismo começou a ser reconhecido, no mundo, no início do século XX, e começou a tomar corpo no Brasil em meados de 1930. Este termo significa: um movimento político, filosófico e social que defende a igualdade de direitos entre mulheres e homens. Foi este movimento que deu visibilidade à violência contra a mulher, em 1970 (MENEGHEL, 2013).

> O objetivo da luta dos movimentos feministas não é declarar guerra ao sexo masculino, mas, sim, encontrar soluções eficazes para o problema da violência contra a mulher, seja ela no âmbito privado, de trabalho ou público. (CORTES *et al.*, 2015).

A luta por igualdade sempre foi vista como errada, pois ambos os sexos teriam diferentes funções na sociedade, porém a ideia principal é o fim da violência, do medo e da opressão (NEUKIRCHEN, 2017). Entre as formas de violência, a simbólica perpetua-se de forma inconteste, em razão dos padrões éticos e morais da sociedade patriarcal, que disseminam o preconceito em seu discurso cotidiano, que romantizam os relacionamentos abusivos, os quais até pouco tempo eram considerados comuns, pois o homem deveria cuidar de sua família (PASINATO, 2010; MENEGHEL, 2013).

7 I A VIOLÊNCIA E A LEI MARIA DA PENHA

A violência doméstica é a mãe de todas as violências. As vítimas não são apenas as mulheres e crianças que sofrem reiteradamente, apanham, são estupradas e eventualmente são mortas. A vítima termina sendo toda a sociedade (CERQUEIRA *et al.*, 2015).

> Apesar de a Constituição de 1988 ter igualado as funções familiares entre homens e mulheres, apenas em 1995 a Lei nº 9.520 revogou o Artigo 35 do Código de Processo Penal, que estabelecia que a mulher casada não poderia exercer o direito de queixa sem a autorização do marido, salvo quando fosse contra ele, ou que esta estivesse separada. (CERQUEIRA *et al.*, 2015, p. 7).

Um dos objetivos do movimento feminista foi caracterizar a violência de gênero como transgressão dos Direitos Humanos e, posteriormente, converter a pena simbólica atribuída a este crime – como serviço comunitário ou entrega de cestas básicas, contribuindo para a sensação de impunidade – em uma pena com características de ressocialização (MENEGHEL, 2013; SANTOS, 2010).

Destes fatores, é criada a Lei nº 11.340/06, conhecida como Maria da Penha, e assim foi batizada em homenagem a Maria da Penha Maia, uma mulher que sofreu repetidas agressões e tentativas de homicídio por seis anos pelo seu marido, até ficar paraplégica por causa de um atentado a arma de fogo.

A lei tem como objetivo coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Em seus 46 artigos, define a violência como violação dos Direitos Humanos, sendo esta baseada no gênero, tornando também este crime como de maior potencial ofensivo, dotado de um juizado próprio, de violência Doméstica e Familiar contra a mulher, e pena de que varia de três meses a três anos (SANTOS, 2010; PASINATO, 2010; BRASIL, 2006). Possui também uma abordagem integral para enfrentar a violência, separando-a em três medidas – o combate, a proteção e a prevenção –, contando com medidas protetivas e prisões preventivas (PASINATO, 2010).

8 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo é, e sempre foi, praticamente todo tomado pelo patriarcalismo, esta supremacia masculina se arraigou ainda mais com o suporte das religiões. No Brasil, estas características chegaram em 1500 EC., com a “descoberta” do país pelos portugueses e, posteriormente, pelos colonos que impuseram o modelo de sociedade espelhando-se na Europa Católica (COSTA *et al.*, 2011).

Com o passar do tempo os brasileiros aprenderam a viver da forma como os colonos queriam, sob um código legal estabelecido pelos estrangeiros, mantendo a segregação sexual dentro da sociedade, que foi passando de geração para geração por meio da educação, dos costumes, dentre outros aspecto. Toda esta situação se tornou tão comum que, depois de mais de 500 anos, um grupo seleto de pessoas, que cresce cada vez mais,

tem tentado reverter esta situação, mas é preciso confrontar a si mesmo, para que com o tempo este veio retrógrado inserido em cada um através do tempo seja deixado de lado, para posteriormente ser transmitido à sociedade, sendo uma medida de longo prazo.

Cabe salientar que algumas medidas de curto e médio prazo também têm sido tomadas pelo governo e pela população, a começar pela criação de leis com ideais de igualdade, como o artigo 5º "Todos somos iguais", e protetivas, as quais se espera que sejam temporárias, como a Lei Maria da Penha. Assim como a educação escolar e familiar, tendo o respeito, o cuidado e a igualdade como bandeiras principais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição Politica do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 06 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004- 2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 06 mai. 2019.

CARLO, J.; BULGACOV, Y. L. M. Noções de "Trabalho Feminino" no Chão de Fabrica de uma Empresa Líder no Setor de Eletrodomésticos. **rPOT**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 107-130, 2007.

CERQUEIRA, D. *et al.* Avaliando a Efetividade da Lei Maria da Penha. **Texto para discussão**, Brasília, n. 2048, p. 1-36, mar. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048k.pdf. Acesso em: 13 mar. 2019.

CHAGAS, L.; CHAGAS, A. T. A posição da mulher em diferentes épocas e a herança do machismo no Brasil. **Psicologia. PT**, 23 jul. 2017, p. 1-8. Disponível em: http://www.psicologia.pt/artigos/textos/A1095.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

CORREIA, T. B. Os Núcleos Fabris: A prevenção à cidade e a moralização do trabalhador. **Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v. 10, n. 2, p. 209-226, jul./dez. 1994.

CORTES, J. *et al*. A educação machista e seu reflexo como forma de violência institucional. *In:* SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO NO MERCOSUL, XVII., 2015, Cruz Alta. **Anais** [...]. Cruz Alta: UNICRUZ, 2015. Disponível em: https://home.unicruz.edu.br/mercosul/pagina/anais/2015/1%20- %20ARTIGOS/A%20EDUCACAO%20MACHISTA%20E%20SEU%20REFLEXO%20COMO%20FORMA%20DE%20VIOLENCIA%20INSTITUCIONAL.PDF. Acesso em: 20 mar. 2019.

COSTA, C. J. *et al*. História do Direito português no período das Ordenações Reais. *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, V., 2011, Maringá. **Anais** [...]. Maringá: UEM, 2011. p. 2191-2198.

COSTA, E. L. F. **História do Direito**. Belém: Unama, 2009.

FINCO, D. Educação Infantil, Gêneros e Brincadeiras: Das naturalidades as transgressões. *In:* REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPED, 2005. GT 7, p. 1-18. Disponível em: http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt07945int.pdf. Acesso em: 04 abr. 2019.

FINCO, D. Relações de gênero nas brincadeiras de meninos e meninas na educação infantil. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 3, p. 89-101, 2003.

GIORDANI, M. C. **Iniciação ao Direito Romano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

GUTMANN, M. C. **The Meaning of Macho**: Being a Man in Mexico City. Berkeley and London: University of California Press, 1996.

MACHADO, M. L. B. Construindo os “anjos da casa”: trabalho fabril feminino e casamento entre as décadas de 40 e 60. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, v. 4, p. 61- 72, 2004.

MADEIRA, E. M. A. A Lei das XII Tábuas. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Paulo, v. 13, p. 125-138, 2007.

MAIA, C. C. *et al*. Influência da cultura machista na educação dos filhos e na prevenção das doenças de transmissão sexual: vozes de mães de adolescentes. **Adolescência e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 17-24, 2013.

MENEGHEL, S. N. Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 691-700, 2013.

NEUKIRCHEN, C. B. S. Sou mulher, mas sou machista. *In:* SEMINÁRIO NACIONAL DE LITERATURA, HISTÓRIA E MEMÓRIA, XIII., 2017, Cascavel. **Anais** [...]. Cascavel: UNIOESTE, 2017. Disponível em: http://www.seminariolhm.com.br/2018/simposios/30/simp30art16.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.

OLIVEIRA, A. M. H. C. **A segregação ocupacional por sexo no Brasil**. 1997. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Faculdade de Ciências e Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SOBRE OS ORGANIZADORES

ADAYLSON WAGNER SOUSA DE VASCONCELOS - Doutor em Letras, área de concentração Literatura, Teoria e Crítica, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2019). Mestre em Letras, área de concentração Literatura e Cultura, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2015). Especialista em Prática Judicante pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB, 2017), em Ciências da Linguagem com Ênfase no Ensino de Língua Portuguesa pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2016), em Direito Civil-Constitucional pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2016) e em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG, 2015). Aperfeiçoamento no Curso de Preparação à Magistratura pela Escola Superior da Magistratura da Paraíba (ESMAPB, 2016). Licenciado em Letras - Habilitação Português pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2013). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNjPÊ, 2012). Foi Professor Substituto na Universidade Federal da Paraíba, Campus IV – Mamanguape (2016-2017). Atuou no ensino a distância na Universidade Federal da Paraíba (2013-2015), na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2017) e na Universidade Virtual do Estado de São Paulo (2018-2019). Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraíba (OAB/PB). Desenvolve suas pesquisas acadêmicas nas áreas de Direito (direito canônico, direito constitucional, direito civil, direitos humanos e políticas públicas, direito e cultura), Literatura (religião, cultura, direito e literatura, literatura e direitos humanos, literatura e minorias, meio ambiente, ecocrítica, ecofeminismo, identidade nacional, escritura feminina, leitura feminista, literaturas de língua portuguesa, ensino de literatura), Linguística (gêneros textuais e ensino de língua portuguesa) e Educação (formação de professores). Parecerista *ad hoc* de revistas científicas nas áreas de Direito e Letras. Organizador de obras coletivas pela Atena Editora. Vinculado a grupos de pesquisa devidamente cadastrados no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Orcid: orcid.org/0000-0002-5472-8879. E-mail: <awsvasconcelos@gmail.com>.

THAMIRES NAYARA SOUSA DE VASCONCELOS - Mestra em Letras, área de concentração Literatura, Teoria e Crítica, pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2019). Licenciada em Letras - Habilitação Português pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, 2018). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (UNjPÊ, 2016). Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Paraíba (OAB/PB). Desenvolve suas pesquisas acadêmicas nas áreas de Direito (direitos humanos, direitos sociais, direitos das minorias), Literatura (literatura e sociedade, literatura e cultura, literatura e história, estudos pós-coloniais, guerra de independência, literatura portuguesa, literaturas africanas de língua portuguesa), Linguística (ensino de língua portuguesa) e Educação (formação de professores). Vinculada a grupo de pesquisa devidamente cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Orcid: orcid.org/0000-0003-1179-999X. E-mail: <thamiresvasconcelos.adv@gmail.com>.

ÍNDICE REMISSIVO

A

C

D

E

F

G

J

L

M

P

R

S

V

DIREITO:

JUSTIÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Ano 2021

DIREITO:

JUSTIÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Ano 2021